

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

Riitta Rouhiainen

**PAIKALLISPOLIISIN LUPAHALLINTOON
KOHDISTUVA OHJAUS JA VALVONTA**

Pro gradu –tutkielma

Julkisoikeus

Kesäkuu 2014

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto

Johtamiskorkeakoulu

RIITTA ROUHIAINEN: Paikallispoliisin lupahallintoon kohdistuva ohjaus ja valvonta

Pro gradu -tutkielma, xi + 100 s.

Julkisoikeus

Kesäkuu 2014

Tutkielmani aiheena oleva Paikallispoliisin lupahallintoon kohdistuva ohjaus ja valvonta on erittäin ajankohtainen juuri nyt. Poliisihallinnossa on tämän vuoden alussa toteutettu kolmas peräkkäinen iso hallintorakennemuutos PORA III. Vuonna 2009, kun uudistukset alkoivat, poliisilaitoksia oli Suomessa 90, tämän vuoden alussa enää 11. Yhdistyneet uudet, suuret poliisilaitokset ovat tämän alkuvuoden aikana joutuneet jälleen sopeutumaan uuteen hallintorakenteeseen ja toimintakulttuuriin. Muutokset ovat koskeneet myös poliisilaitosten lupapalvelua ja niiden organisaatioita.

Pro gradu –tutkielmani tarkoituksena on tutkia, miten aiheena olevaa paikallispoliisin lupahallintoon kohdistuvaa ohjausta ja valvontaa oikeusnormein säännellään. Tutkin esimerkein, minkä eri lakien sisällön tuntemusta sekä niiden oikeanlaista tulkintaa ja soveltamista poliisin lupahallinnossa hallintolupapäätöksiä tehtäessä tarvitaan. Tutkin paikallispoliisin lupahallintoon kohdistuvaa ohjausta ja valvontaa pyrkimyksenäni lisätä sitä koskevaa tietoutta ja ymmärrystä.

Poliisin toimintaan kohdistuu edelleen lupahallintoonkin olennaisesti vaikuttavia kehittämis- ja muutoshankkeita, ja näitä tutkin tutkimukseni viimeisessä luvussa, jossa käsittelen lupapalvelujen tulevaisuuden tehtäviä. Muutos on jatkuvaa ja pysyvää, ja tämän vuoksi on tärkeää tietää, mihin suuntaan lupahallintoa kehitetään, ja mitkä ovat paikallispoliisin lupahallinnon ydintehtäviä tulevaisuudessa. Tehtävien muuttumisen myötä myös ohjaus ja valvonta tulevat muuttamaan muotoaan ja sisältöään.

Tutkimusmenetelmäni on oikeusdogmaattinen ja tutkimukseni keskiössä onkin voimassa oleva oikeus. Oikeusdogmatiikka tutkii oikeusnormeja selvittäen niiden konkreettista sisältöä ja pyrkii näin auttamaan niiden soveltajia sekä oikeusjärjestyksen noudattamista normaalissa elämässä esiin tulevilla oikeudellisilla ongelmilla.

Tutkielmani tavoitteena on selvittää paikallispoliisin lupahallintoon kohdistuvan ohjauksen ja valvonnan sisältöä, käytännön järjestämistä ja toteutusta Suomessa. Virkatyössä on tärkeää, että lupahallinnossa myönnetään kansalaisille lupia hyvän hallinnon takeet turvaten ja oikeusturvasta huolehtien. Varsinkin viimeaikaisten poliisiin kohdistuvien vakavien rikosepäilyjen vuoksi on tärkeää, että kansalaiset voivat luottaa poliisiin jatkossakin. Poliisi valvoo, mutta poliisiakin valvotaan.

SISÄLLYSLUETTELO

Lähteet	v
Lyhenteet	xi
1. JOHDANTO	1
1.1 Tutkimusaihe	1
1.2 Tutkimustehtävä, -menetelmä ja rajaukset	4
1.3 Käsitteet paikallispoliisi ja lupahallinto	7
1.4 Ohjauksen ja valvonnan muotoja	7
2. POLIISIORGANISAATIO JA TOIMIVALTUUDET	12
2.1 Sisäministeriön toimiala poliisin näkökulmasta	12
2.1.1 Poliisiosasto	13
2.1.2 Oikeusyksikkö	13
2.1.3 Sisäinen tarkastus	14
2.2 Poliisihallitus – poliisin ylijohdo	14
2.2.1 Poliisitoimintayksikkö – lupahallinnon vastuualue	15
2.2.2 Esikunta	16
2.2.3 Resurssiyksikkö	16
2.2.4 Sisäisen tarkastuksen yksikkö	17
2.3 Poliisilaitokset – paikallispoliisi – lupahallinto	18
2.4 Valtakunnalliset yksiköt	19
2.4.1 Keskusrikospoliisi	19
2.4.2 Suojelupoliisi	20
2.4.3 Poliisiammattikorkeakoulu	20
2.5 Muita poliisin määrättyjä tehtäviä hoitavia tahoja	21
2.5.1 Yhteispalvelupisteet	21
2.5.2 Täydennyspoliisit	25
2.5.3 Poliisiasiain neuvottelukunta ja poliisin neuvottelukunta	26
3. LUPAHALLINTOA KOSKEVAA LAINSÄÄDÄNTÖÄ JA HALLINTOLUPA- PÄÄTÖSTEN SOVELTAMISESIMERKKEJÄ	27
3.1 EU-oikeus ja kansainväliset sopimukset	27
3.2 Perustuslaki ja perusoikeudet	30
3.3 Laki poliisin hallinnosta	32
3.3.1 Sisäministeriö, Poliisihallitus ja poliisiyksiköt	32
3.3.2 Paikallispoliisi ja poliisilaitosten yhteistoiminta	33
3.4 Poliisilaki lupahallinnon näkökulmasta	33
3.5 Hallintolaki	35
3.6 Muuta paikallispoliisin lupahallintoa koskevaa lainsäädäntöä	38
3.7 Lainsäädännön soveltaminen hallintolupapäätöksissä - esimerkkeinä passin myöntäminen ja järjestyksenvalvojaksi hyväksyminen	43
4. POLIISIHALLINNON SISÄINEN OHJAUS JA VALVONTA	47
4.1 Laillisuusvalvonta sisäministeriössä ja sen hallinnonalalla	47
4.1.1 Hallintokanteluiden käsittely ja oma-aloitteinen valvonta	51
4.1.2 Ministeriön ja sen hallinnonalan virastojen tarkastustoiminta	53

4.1.3	Henkilötietojen ja henkilörekistereiden käytön valvonta	55
4.1.4	Laillisuusvalvonnan seuranta ja raportointi	56
4.1.5	Laillisuusvalvontaan liittyvä sisäinen ja ulkoinen viestintä	58
4.1.6	Sisäministeriön tietoturvapoliitiikka	58
4.2	Poliisihallituksen harjoittama ohjaus ja valvonta	61
4.2.1	Sisäinen valvonta	61
4.2.2	Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen yksikön toiminta	63
4.3	Ohjaus ja valvonta poliisilaitoksissa	69
4.3.1	Sisä-Suomen poliisilaitoksen määräykset ja ohjeet	69
4.3.2	Sisä-Suomen poliisilaitoksen lupapalvelulinjan määräykset, ohjeet ja erityistoiminnot	73
4.3.3	Laillisuusvalvonta ja sisäinen tarkastus	75
4.4	Lupahallintoon kohdistuvan ohjauksen ja valvonnan kehittäminen	76
4.4.1	Laillisuusvalvonnan kehittäminen	76
4.4.2	Sähköinen lupaohjeisto	76
4.4.3	Sähköinen asiointi ja ajanvarausjärjestelmä	78
4.4.4	Lupahallintohenkilöstön ammattitaidon ylläpitäminen ja koulutus	80
5.	PAIKALLISPOLIISIIN KOHDISTUVA ULKOINEN LAILLISUUS- VALVONTA JA TARKASTUS	82
5.1	Valtioneuvoston oikeuskansleri ja Eduskunnan oikeusasiamies	82
5.2	Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastus ja muu ulkoinen tarkastus	86
5.3	EU:n komission yleinen valvontavalta	91
6.	LOPUKSI	92
6.1	Lupahallinnon tulevaisuuden tehtävät	92
6.2	Ohjauksen ja valvonnan merkitys muutoksessa	99

LÄHTEET

KIRJALLISUUS

Heikkilä, Eero: Sisäisen tarkastuksen rooli poliisin sisäisessä valvonnassa. Arviointitutkimus. Tampereen yliopisto. Johtamiskorkeakoulu. Finanssihallinto- ja julkisyhteisöjen laskentatoimi. Lisensiaatintutkinto. 20.10.2011.

Helminen, Klaus – Kuusimäki, Matti – Rantaeskola, Satu: Poliisilaki. Liettua 2012.

Hidén, Mikael – Saraviita, Ilkka: Valtiosääntöoikeuden pääpiirteet. Kuudes, uudistettu painos. Jyväskylä 1994.

Husa, Jaakko: *Julkisoikeudellinen tutkimus. Tutkimus julkisoikeudessa harjoitettavan oikeusdogmatiikan metodologiasta.* Jyväskylä 1995.

Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo: Kirjoitetaan juridiikkaa. Ohjeita oikeustieteellisten kirjallisten töiden laatijoille. 2., uudistettu painos. Tampere 2008.

Jonkka, Jaakko: Poliisin johtamisjärjestelmä ja sisäinen laillisuusvalvonta. Sisäinen turvallisuus. Sisäasiainministeriön julkaisuja 48/2004. 17.11.2004.

Koskinen, Seppo – Kulla, Heikki: Virkamiesoikeuden perusteet.6., uudistettu painos. Liettua 2013.

Kulla, Heikki: Hallintomenettelyn perusteet. Kahdeksas, uudistettu painos. Liettua 2012.

Laakso, Seppo – Suviranta, Outi – Tarukannel, Veijo: Yleishallinto-oikeus. Jyväskylä 2006.

Myllymäki, Arvo: Finanssihallinto-oikeus. Valtion ja kuntien varainkäyttö ja varainkäytön valvonta. Toinen, uudistettu painos. Juva 2007.

Myllymäki, Arvo: Julkistalouden valvonta. Finanssivalvonnan sääntelystä, tehtävistä ja muutoksesta. Tampere 1994.

Mäenpää, Olli: Hallinto-oikeus. 4. laitos, Porvoo 2003.

Mäenpää, Olli: Oikeus hyvään hallintoon. Helsinki 2011.

Ojanen, Tuomas: EU-oikeuden perusteita. Uudistettu laitos. Helsinki 2010.

Pajuoja, Jussi – Pölönen, Pasi: Ylin laillisuusvalvonta. Oikeuskansleri ja oikeusasiamies. Tallinna 2011.

Ruonala, Marko: EU-perusteos. 2., uusittu painos. Sastamala 2011.

Tuori, Kaarlo: Valtionhallinnon sivuelinorganisaatiosta 2. Julkisoikeudellinen tutkimus komiteatyypisten elinten asemasta Suomen valtio-organisaatiossa 2. nide. Positiivisoikeudelliset tarkastelut, Vammala 1983.

Uotila, Jaakko – Laakso, Seppo – Pohjolainen, Teuvo – Vuorinen, Jarmo: Yleishallinto-oikeus pääpiirteittäin. 5. uudistettu painos. Jyväskylä 1989.

EDUSKUNNAN APULAIKESASIAMIEHEN RATKAISUT JA HALLITUKSEN ESITYKSET SEKÄ HALLINTOVALIOKUNNAN MIETINTÖ

Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja. Ennalta ilmoittamaton tarkastus Helsingin poliisilaitoksen lupapalvelut –yksikköön 7.8.2013. Dnro 3400/3/13. Pöytäkirja.

Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja. Ennalta ilmoittamaton tarkastus Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen Espoon pääpoliisiaseman lupapalvelut –yksikköön 8.8.2013. Dnro 3402/3/13. Pöytäkirja.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies. Päätös kanteluun. Dnro 1681/4/13. 2.12.2013.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies. Päätös kanteluun. Dnro 2410/4/13. 2.12.2013.

HE 224/2010 Hallituksen esitys poliisilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 207/2006 Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon yhteis-
palvelusta

HaVM 42/2010 vp Hallituksen esitys poliisilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

VIRALLISLÄHTEET

Ajokorttiasioiden toimivallan siirtoa poliisissa toimeenpanevan työryhmän asettaminen. Poliisihallitus. Lupahallintoyksikkö. Kirje. 2020/2013/5111. 16.12.2013.

Ajo-oikeuskäsittelyt Sisä-Suomen poliisilaitoksessa. Sisä-Suomen poliisilaitos. Lupapalvelulinjan sisäinen toimintamääräys Nro 01/2014. 8.4.2014.

Asiakaspalvelu2014 - Yhdessä palvelut lähelle. Julkisen hallinnon asiakaspalvelun kehittämishankkeen loppuraportti. Valtiovarainministeriö. Valtiovarainministeriön julkaisuja 14/2013. 12.6.2013.

Kaikki kerralla kuntoon. Lupahallinnon asiankäsittely, päätöksenteko ja arkistointi. Sisä-Suomen poliisilaitos. Lupapalvelulinja. Ohje 20.12.2013.

Kertomus sisäisen tarkastuksen toiminnasta vuonna 2013. Poliisihallitus. Toimintakertomus 1/2014. 2020/2013/219. 3.2.2014.

Lupahallinnon ammatilliset erikoistumisopinnot 60 op. Opetussuunnitelma 2014-2015. Poliisi-ammattikorkeakoulu. Tampere 2014.

Lupahallinnon kehittämishankkeen loppuraportti. Poliisihallituksen julkaisusarja. 2/2011. 1.4.2011.

Lupahallinnon päällikköverkosto. Poliisihallitus. Lupahallintoyksikkö. Asettamispäätös. 2020/2013/4485. 16.12.2013.

Lupapalvelulinjan työjärjestys. Sisä-Suomen poliisilaitos. Lupapalvelulinja. Ei mainittu tarkempaa numerointia eikä päiväystä. Voimassa 1.1.2014 alkaen.

Poliisihallituksen antamat määräykset ja ohjeet. Poliisihallitus. Määräys 2020/2011/2117. 30.5.2011.

Poliisihallituksen laillisuustarkastuspöytäkirja 2012. Poliisihallitus. Esikunta. Laillisuusvalvonta. 8330/2013/333466. 18.1.2013.

Poliisihallituksen laillisuustarkastuspöytäkirja 2013. Poliisihallitus. Esikunta. Laillisuusvalvonta. 2020/2013/3928. 20.12.2013.

Poliisihallituksen laillisuusvalvontatarkastus. Tarkastuskertomus 2012. Sisäasiainministeriö. Oikeusyksikkö. SMDno/2013/560. 11.3.2013.

Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen ohjesääntö. Poliisihallitus. Määräys POHADno/2010/14. 22.11.2011.

Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen tarkastussuunnitelma vuodelle 2014. Poliisihallitus. Suunnitelma POL-2014-509. 3.2.2014.

Poliisihallituksen työjärjestys. Poliisihallitus. Määräys 2020/2013/4951. 20.12.2013.

Poliisin lupahallintostrategia. Sisäasiainministeriö. Sisäinen turvallisuus. Sisäasiainministeriön julkaisuja 7 /2012. Helsinki 2012.

Poliisin sisäisen ja ulkoisen viestinnän käsikirja. Ei julkaisuaikaa.

Poliisin sisäisen tarkastuksen yhdyshenkilöverkoston asettaminen. Poliisihallitus. Päätös POL-2014-573. 02.05.2014.

Poliisin tietoturvallisuuden verkkokoulutuksen suorittaminen. Poliisihallitus. Esikunta. Kirje. 2020/2013/3032, 28.06.2013.

Poliisin tietoturvapolitiikka. Poliisihallitus. Esikunta. Määräys 2020/2010/4157. 20.12.2010.

Poliisin toiminta- ja taloussuunnitelma 2010 – 2014. Poliisihallitus. Helsinki 15.3.2010.

Poliisin valvontajärjestelmien keskinäisistä suhteista ja mahdollisista vaikutuksista toistensa toimintaan. Poliisihallitus. Sisäinen tarkastus. Muistio 15/2013. 2020/2013/5438. 31.12.2013.

Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma. Valtioneuvoston kanslia. 22.6.2011.

Sisäinen laillisuusvalvonta poliisissa. Poliisihallitus. Esikunta. Ohje 2020/2012/318. 27.2.2012.

Sisäinen laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä ja sen hallinnonalalla. Sisäasiainministeriö. Määräyskokoelma. Ohje. SMDnro/2011/700. 26.8.2011.

Sisäinen valvonta. Poliisihallitus. Ohje. 2020/2011/4598. 20.12.2011.

Sisäinen valvonta ja laillisuusvalvonta poliisilaitoksessa. Sisä-Suomen poliisilaitos. Määräys 18/2014. 27.1.2014.

Sisäisen laillisuusvalvonnan suunnitelma 2014. Sisä-Suomen poliisilaitos. Määräys 25/2014. 12.2.2014.

Sisäministeriön tietoturvapoliitiikka. Sisäministeriö. Määräys SMDno/2012/2067. 24.2.2014.

Sisä-Suomen poliisilaitoksen ohjesääntö. Sisä-Suomen poliisilaitos. Ohjesääntö. Nro 1/2014. 13.12.2013.

Tuloksellisuustarkastuskertomus. Sisäasiainministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmä. Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomukset 19/2012. Dnro 215/54/2011.

Turvallisuusraportointi poliisissa. Poliisihallitus. Esikunta. Määräys 2020/2010/4538. 15.12.2010.

Täydennyspoliisityöryhmä. Sisäasiainministeriö. Poliisiosasto. Asettamispäätös. SM018:00/2013. 29.5.2013.

Yhteispalvelu. Poliisihallitus. Ohje. 2020/2011/2920. 3.4.2012.

Ylikomisario X:n toimenkuva. Sisä-Suomen poliisilaitos. Keskitetty lupahallinto. Erityistoiminnot. Lupapalvelulinjan tilapäisen ohjausasiakirjan liite. Ei tarkempaa numerointia eikä päiväystä.

INTERNET-LÄHTEET

Ajankohtaista. Uutiset. Arkistoidut tiedotteet. Valtioneuvosto asetti uuden poliisiasiaineuvottelukunnan. Mediatiedote 20.10.2011. Sisäministeriön internetsivut. Saatavana: http://www.intermin.fi/fi/ajankohtaista/uutiset/uutisarkisto/1/0/valtioneuvosto_asetti_uuden_poliisiasiaineuvottelukunnan (käyty viimeksi 10.5.2014)

Esikunta. Poliisihallituksen internetsivut. Saatavana: <http://www.poliisihallitus.fi/poliisi/hallitus/home.nsf/pages/C9C80823040F2F83C22576C0002CABE9?opendocument> (käyty viimeksi 16.6.2014)

EU-oikeus. Perussopimukset ovat EU:n lainsäädännön perusta. Eurooppatiedotuksen internetsivut. Saatavana:

<http://www.eurooppatiedotus.fi/public/default.aspx?contentid=92779#.Ud1jT23QrIV> (käyty viimeksi 17.6.2014)

Julkaisuluettelo. EU-esitykset ja kartat. Eurooppatiedotuksen internetsivut. Saatavana:

<http://www.eurooppatiedotus.fi/public/default.aspx?contentid=269560&nodeid=37843&contentlan=1&culture=fi-FI#.UdGIF5zQrIV> (käyty viimeksi 1.7.2013)

Kehittämishankkeet. Täydennyspoliisityöryhmä. Sisäministeriön internetsivut. Saatavana: (<http://www.intermin.fi/fi/kehittamishankkeet/taydennyspoliisityoryhma> (käyty viimeksi 16.6.2014))

Keskusrikospoliisi. Poliisin internetsivut. Saatavana:

<https://www.poliisi.fi/poliisi/krp/home.nsf/pages/AA177AE403B409A5C225769C003E8401?opendocument> (käyty viimeksi 16.6.2014)

Laillisuusvalvonta. Laillisuusvalvonnan kehittäminen. Sisäministeriön internetsivut. Saatavana:

http://www.intermin.fi/fi/ministerio/laillisuusvalvonta/laillisuusvalvonnan_kehittaminen (käyty viimeksi 16.6.2014)

Mitä Yhteispalvelu on. Yhteispalvelun internetsivut. Saatavana:

<http://www.yhteispalvelu.fi/intermin%5Chankkeet%5Cyp%5Chome.nsf/pages/764A032793245675C2257426004504A9?opendocument> (käyty viimeksi 16.6.2014)

Oikeus- ja sisäasiat. Oikeus- ja sisäasiat Euroopan unionissa. Eurooppatiedotuksen internetsivut. Saatavana:

<http://www.eurooppatiedotus.fi/public/default.aspx?contentId=268004&nodeId=37812&contentId=1&culture=fi-FI#.U2UhvYX8fIU> (käyty 3.5.2014)

Paikallispoliisi. Poliisin internetsivut. Saatavana:

<https://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/pages/015D67F34062194AC2257530003E860C?opendocument> (käyty viimeksi 21.6.2014)

Poliisihallitus. Poliisihallituksen internetsivut. Saatavana: <http://www.poliisihallitus.fi/> (käyty viimeksi 26.6.2014)

Poliisihallitus. Wikipedia. Internetsivut. Saatavana: <http://fi.wikipedia.org/wiki/Poliisihallitus> (käyty viimeksi 16.6.2014)

Poliisin internetsivut. Saatavana:

<https://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/pages/01B325C441B8D25FC2256B81004CEB5E?opendocument> (käyty viimeksi 26.6.2014)

Poliisikoulutus uudistuu. Poliisiammattikorkeakoulun internetsivut. Saatavana:

<http://www.polamk.fi/poliisi/poliisioppilaitos/home.nsf/pages/887DE8F69411EDBAC22579BB0029BF34> (käyty viimeksi 16.6.2014)

Poliisin organisaatio 2014. Poliisin internetsivut. Saatavana:

<http://www.poliisi.fi/poliisi/home.nsf/pages/E9D8E3C4F56C4927C2256B8700455C96?opendocument> (käyty viimeksi 21.6.2014)

Poliisiosasto. Sisäministeriön internetsivut. Saatavana:

<http://www.intermin.fi/fi/ministerio/organisaatio/poliisiosasto> (käyty viimeksi 16.6.2014)

Poliisitoimintayksikkö. Poliisihallituksen internetsivut. Saatavana:

<http://www.poliisihallitus.fi/poliisi/hallitus/home.nsf/pages/1466B1D140C799C7C22576C0002D2482?opendocument> (käyty viimeksi 16.6.2014)

Resurssiyksikkö. Poliisihallituksen internetsivut. Saatavana:

<http://www.poliisihallitus.fi/poliisi/hallitus/home.nsf/pages/6B2746868BA23F4EC22576C0002DDFD4?opendocument> (käyty viimeksi 16.6.2014)

Suojelupoliisin ohjesääntö. Poliisin internetsivut. Saatavana:
<http://www.poliisi.fi/poliisi/supo60/home.nsf/pages/72F41BBFC13FF487C22578F7003FC8DB?opendocument> (käyty viimeksi 10.5.2014)

Suomen tie jäsenyyteen. Suomen tie EU:n jäseneksi. Eurooppatiedotuksen internetsivut. Saatavana:
<http://www.eurooppatiedotus.fi/public/default.aspx?nodeid=37838&contentlan=1&culture=fi-FI#Ud0Sem3QrIU> (käyty viimeksi 17.6.2014)

Tiedotteet ja julkaisut. Tiedotearkisto 2013. Eduskunnan oikeusasiamiehen internetsivut. Saatavana:
<http://www.oikeusasiamies.fi/Resource.phx/ea/tiedotteet/tiedotteet.htx?sort=2013&titlenro=2013> (käyty viimeksi 2.6.2014)

Tietoa poliisista. Suojelupoliisin internetsivut. Saatavana:
<https://www.suojelupoliisi.fi/poliisi/bulletin.nsf/PFC/E0A7DFCFD05B99D4C2257C45002D4C45?opendocument> (käyty viimeksi 16.6.2014)

Täydennyskoulutus. Poliisiammattikorkeakoulun internetsivut. Saatavana:
<http://www.polamk.fi/poliisi/poliisioppilaitos/home.nsf/pages/3C8A60F432D4BBE4C2257C280043E722?opendocument> (käyty viimeksi 21.6.2014)

Yhteispalvelun internetsivut. Saatavana: <http://www.yhteispalvelu.fi/> (käyty viimeksi 21.6.2014)

Yleistä Suposta. Poliisin internetsivut. Saatavana:
<http://www.poliisi.fi/poliisi/supo60/home.nsf/pages/926C36DE17BB7122C2256F500041C07F?opendocument> (käyty viimeksi 16.6.2014)

MUUT LÄHTEET

Hae poliisiksi – tule tekijäksi. Esite poliisikoulutukseen hakeutumisesta. Poliisiammattikorkeakoulun viestintä. 2014.

Kokonaisvaltaista osaamista lupahallintoon kaksivuotisella koulutuksella. Artikkel. Poliisi & Oikeus 6/2013, s. 20-21.

Poliisin lupahallinnon kurssi palveluneuvojille. Poliisiammattikorkeakoulu. Kurssikutsu 22.1.2014.

Sisä-Suomen poliisilaitos. Poliisilaitoksen esittely. Power Point –esitys vuoden 2014 info-tilaisuudessa 29.1.2014.

Täydennyspoliisin uusia tehtäviä luodetaan varoen. Artikkel. Aamulehti 7.10.2013, s. A06.

Vuorenmaa, Pasi: Työhyvinvoinnin arviointia hallintorakenneuudistusten puristuksessa Etelä-Pohjanmaan poliisilaitoksessa. Tampereen yliopisto. Hallintotiede. Turvallisuushallinto. Pro gradu –tutkielma. 2013.

LYHENTEET

Cepol	European Police College
EU	Euroopan unioni
Eurojust	The European Union's Judicial Cooperation Unit
Europol	European Police Office
KRP	Keskusrikospoliisi
Patja	Poliisiasian tietojärjestelmä
POHA	Poliisihallitus
Polamk	Poliisiammattikorkeakoulu
PORA I	Poliisin hallintorakenneuudistuksen ensimmäinen vaihe*)
PORA II	Poliisin hallintorakenneuudistuksen toinen vaihe*)
PORA III	Poliisin hallintorakenneuudistuksen kolmas vaihe*)
SIS	Schengen Information System
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
SM	Sisäministeriö (31.12.2013 asti Sisäasiainministeriö)
SUPO	Suojelupoliisi
Trafi	Liikenteen tur/vallisuusvirasto
TTS	Toiminta- ja taloussuunnittelu
VITJA	Viranomaistietojärjestelmä
VTJ	Väestötietojärjestelmä
YJT	Yleinen järjestys ja turvallisuus

*)

Eri teksteissä on voitu käyttää lyhenteitä:

PoraI, PoraII ja PoraIII, Pora I, Pora II, Pora III sekä PORAI, PORAII ja PORAIII

1. JOHDANTO

1.1 Tutkimusaihe

Pro gradu -tutkielmani aihe on juuri nyt erittäin ajankohtainen. Suomen poliisihallintoon kokonaisuudessaan on viime vuosien aikana kohdistunut paljon rakenteellisia muutoksia. Sisäministeriön¹ hallinnonalalla toteutettiin 1.1.2009 ensimmäinen iso poliisihallintoon kohdistunut rakenneuudistus, niin sanottu PORA I -hanke, jolla poliisilaitosten määrää maassamme vähennettiin 90:stä 24 poliisilaitokseen. Poliisilaitosten koot suurenivat huomattavasti ja laitokset joutuivat sopeutumaan uudenlaiseen työskentelyyn isoissa yksiköissä, toimipisteitä lakkautettiin ja toimintoja yhdistettiin. Vuonna 2010 tuli voimaan PORA II -uudistus, jossa perustettiin Poliisihallitus johtamaan poliisin operatiivista toimintaa. Sisäministeriön poliisiosaston tehtäväksi tuli hoitaa strategiset ja lainsäädännölliset tehtävät. Sisäministeriö asetti jälleen keväällä 2012 hankkeen poliisin hallintorakenteen uudistamiseksi (PORA III). Tämän hankkeen toimikausi on 12.4.2012 – 31.12.2015. Vuoden 2014 alusta lähtien tuli voimaan PORA III –rakenneuudistus, jossa poliisilaitosten määrä väheni edelleen, nyt 24:stä 11:een. Paikallispoliisin toiminta-alueet laajenivat entistä suuremmiksi. Uudistuksen johdosta olemassa olevien poliisilaitosten toimintakäytäntöjä yhtenäistetään edelleen, hallintotoimintoja keskitetään, henkilöstön virkapaikka sekä toimenkuvat ovat saattaneet muuttua. Pitkien välimatkojen vuoksi poliisilaitosten toimintakulttuuria joudutaan muuttamaan entistä nopeammassa tahdissa, ja esimerkiksi kokous- ja neuvottelukäytäntöjä on jouduttu kehittämään. Käyttöön on otettu muun muassa videoneuvottelut ja -koulutukset, jotka mahdollistavat eri paikkakunnilla työskentelevien osallistumisen reaaliaikaisesti yhteisiin tilaisuuksiin. Tällä on osaltaan vaikutusta myös kustannuksiin, joita on jatkuvasti voitava karsia.²

Paikallispoliisin lupahallinnossa 18 vuotta työskennelleenä olen kokenut kaikki edellä mainitut rakenneuudistukset. Tänä vuonna voimaan viimeisimpänä tullut PORA III –uudistus yhdisti Keski-Suomen ja Pirkanmaan poliisilaitokset uudeksi Sisä-Suomen poliisilaitokseksi. Laitoksen organisaatiota muutettiin ja myös lupapalvelulinjalle, jossa työskentelen, on luotu täysin uusi organisaatio, joka on muuttanut päivittäistä työntekeä osittain huomattavastikin.

¹ 31.12.2013 asti Sisäasiainministeriö.

² Paikallispoliisin lupahallintoa ei sanottavasti ole tutkittu. Pasi Vuorenmaan Pro gradu –tutkielma 'Työhyvinvoinnin arviointia hallintorakenneuudistusten puristuksessa Etelä-Pohjanmaan poliisilaitoksessa, on tästä aihealueesta harvinaisena esimerkkinä.

Uudistus on aiheuttanut muutoksia paikallispoliisiin lisäksi myös sisäministeriössä ja Poliisihallituksessa sekä valtakunnallisissa yksiköissä. Poliisihallituksen toiminnot on keskitetty yhteen toimipisteeseen Helsinkiin. Valtakunnallisten yksiköiden määrä väheni yhdellä, kun Liikkuva poliisi lopetti toimintansa, ja sen toiminnot yhdistettiin paikallispoliisiin. Hallinnollinen kytkentä nykyisten aluehallintovirastojen ja poliisin vastualueiden välillä purettiin. Uudistus vaikuttaa paikallispoliisiin kohdistuvaan ohjaukseen ja valvontaan, sen käytännön toteuttamiseen ja jatkoseurantaan. Muutoksen vaikutuksia tullaan seuraamaan tiiviisti ajan kuluessa. Ulkopuolinen selvitys tehdään vuoden 2016 jälkeen, kun täytäntöönpanovaihe on päättynyt.³

Paikallispoliisin lupahallinto tekee päivittäin hallintolupapäätöksiä, joilla on vaikutusta ihmisten jokapäiväiseen elämiseen ja toimintaan. Lupahallinto myöntää esimerkiksi passit ja henkilökortit sekä ajokorttiluvat, jotka ovat lukumääriltään suurimmat keskeiset luparyhmät lupahallinnossa. Lupahallinto myöntää järjestyksenvalvoja- ja vartijakortit, jotka on turva-alan lupia sekä käsittelee yleisötilaisuusasioita. Lupahallinnon tehtäviin kuuluu myöntää ampuma-aseluvat, ja se käsittelee ulkomaalaisten oleskelulupa-asioita ja erinäisiä muita lupa-asioita. Lupahallintoon kuuluu lupapalvelujen lisäksi myös lupavalvonta, joka muun muassa tarvittaessa peruuttaa ampuma-aselupia sekä määrää edellytysten täytyessä ajokieltoon. (tähän muut luvat)

Suomen perustuslain (731/1999) 11 luvun Hallinnon järjestäminen ja itsehallinto 119 §:n 1 momentissa säädetään valtionhallinnosta. Valtion keskushallintoon voi kuulua valtioneuvoston ja ministeriöiden lisäksi virastoja, laitoksia ja muita toimielimiä. Tämän lisäksi valtiolla voi olla alueellisia ja paikallisia viranomaisia. Lain 1 §:n 2 momentin mukaan valtionhallinnon toimielinten yleisistä perusteista on säädettävä lailla, jos niiden tehtäviin kuuluu julkisen vallan käyttöä. Valtion alue- ja paikallishallinnon perusteista säädetään niin ikään lailla. Kuten koko poliisitoimintaan, lupahallintoonkin kohdistuu huomattavan paljon erilaista oikeudellista sääntelyä, joka on kaiken toiminnan perusta.

Kuten Heikkilä toteaa arviointitutkimuksessaan 'Sisäisen tarkastuksen rooli poliisin sisäisessä valvonnassa', korostuu poliisin toiminnassa valvonnan merkitys verrattuna moneen muuhun julkisen sektorin toimintaan. Poliisi joutuu tehtäviensä asianmukaiseksi hoitamiseksi puuttumaan kansalaisten perusoikeuksiin eikä poliisin toimenpiteistä useinkaan ole valitusmahdollisuutta. Poliisi käyttää omia ja muiden viranomaisten henkilötietojärjestelmiä, joita saa käyttää ainoastaan virkatehtävien edellyttämässä laajuudessa. Tämän vuoksi perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetty oikeusvaltioperiaate "Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa

³ Tuloksellisuustarkastuskertomus, s. 76.

julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.” on tärkeä säädös määriteltäessä laillisuusvalvonnan perustaa. Kansalaisten on voitava luottaa julkisen vallankäytön lainmukaisuuteen. Oikeusvaltioperiaatteen lisäksi toinen valtiosääntöoikeudellinen pohja varsinaiselle laillisuusvalvonnalle on perustuslain 118,1 §:ssä säädetty virkavastuu. Sen mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Koska virkatehtävien hoitaminen käsittää julkisen vallan käyttämistä ja vaatii korostettua julkista luotettavuutta ja objektiivisuutta, voi virkavastuu käytännössä olla ankarampi kuin tavanomainen oikeudellinen vastuu.⁴ Virkavastuuta voi tarkastella yksityisen ihmisen, virkamiehen ja julkisyhteisön näkökulmasta. Yksityiselle ihmiselle on tärkeää, että hän saa täyden korvauksen julkisyhteisön toiminnasta johtuneesta vahingosta, virheellisesti toimineen henkilön palvelussuhteesta riippumatta. Virkamiehelle puolestaan on keskeistä, ettei mikään virkavastuun muodoista ole kohtuuttoman ankara ja että hänen oikeussuojansa on turvattu. Julkisyhteisön edun mukaista taas on, että virkamiehet hoitavat tehtävänsä asiantuntevasti ja puolueettomasti. Tämän lisäksi virkavastuu ennalta ehkäisee törkeitä väärinkäytöksiä, kuten korruptiota.⁵

Julkinen vallan käytön ydinalueeseen hallintoviranomaisten toiminnassa luetaan hallintopäätösten tekeminen ja välittömien voimakeinojen käyttö (operatiivinen poliisitoiminta).⁶ Hallintopäätösten tekeminen koskee tutkimukseni kohteena olevaa paikallispoliisin lupahallintoa, siihen kohdistuvaa ohjausta ja valvontaa. Sisäministeriön hallinnonalan ja poliisitoimen vision mukaan ”Suomi on Euroopan turvallisimaa maata, minkä takeena on ammattitaitoinen, palvelualtis, luotettava, yhteistyöhakuinen ja tehokkaasti organisoitu poliisi.”⁷ Poliisin toiminta perustuu yhteisiin arvoihin, jotka ohjaavat kaikkea toimintaa suhteessa asiakkaisiin, sidosryhmiin ja poliisin omaan henkilöstöön. Poliisin arvoja ovat oikeudenmukaisuus, ammattitaito, palveluperiaate sekä henkilöstön hyvinvointi.⁸

Poliisin tehtävät voidaan toiminnallisesti jakaa neljään päälohkoon, ensimmäiseksi kenttätoimintaan (valvonta- ja hälytystoiminta), mikä tarkoittaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä, johon luetaan mukaan myös liikennevalvonta. Toiseksi tehtävänä on rikostorjunta eli rikoksia ennalta ehkäisevä toiminta ja rikosten paljastaminen, selvittäminen sekä syyteharkintaan saattaminen, kolmanneksi tutkimukseni kohteena oleva poliisin

⁴ Heikkilä, 2011, s. 45. Ks. myös Jonkka 2004, s. 3 ja Mäenpää 2003 (a), s. 514-515. Vrt. vielä Jonkka: ”Oikeusvaltion peruskivi on, että ihmiset luottavat julkisen vallankäytön lainmukaisuuteen. Poliisitoiminnassa korostuu laillisuuden valvonnan merkitys moneen muuhun julkisen toiminnan sektoriin verrattuna.” s. 46.

⁵ Koskinen-Kulla 2013, s. 256.

⁶ Mäenpää 2003, s. 147.

⁷ Poliisin toiminta- ja taloussuunnitelma 2010 – 2014, s. 2.

⁸ Poliisihallituksen työjärjestys, s. 1.

lupahallinto, johon kuuluvat esimerkiksi lupien myöntäminen sekä luvanvaraisen toiminnan valvonta. Neljäntenä tehtävänä ovat muut tehtävät, kuten virka-apuasiat sekä kadonneiden etsintä.⁹ Lupamäärät kasvavat voimakkaasti tulevina vuosina. Varsinkin passilain vuoden 2006 uudistus, jossa passin voimassaoloaika lyheni kymmenestä vuodesta viiteen vuoteen, nostaa myönnettyjen passien määrän kaksinkertaiseksi vuoden 2011 loppupuoliskolta alkaen. Ajokorttidirektiivin muutos on tuonut ajokorteille hallinnollisen voimassaoloajan. On arvioitu, että vuonna 2015 lupavolyymi on lähellä 1,5 miljoonaa, jolloin nousu vuoteen 2009 verrattuna olisi 38 %.¹⁰ Jatkossa lupahallinnon tuottavuuden ja tehokkuuden näkökulmasta kaikkein tärkein kehittämiskohde on asiakaskäytien ja muiden henkilökohtaisen asioinnin kontaktien vähentäminen. Sähköisen asioinnin keinoin asiakaskäyntejä voidaan vähentää merkittävästi, mutta joka tapauksessa joidenkin lupalajien kohdalla henkilökohtainen asiointi on prosessien turvallisuuden ja poliisin tavoitteiden toteutumisen kannalta välttämätöntä.¹¹

1.2 Tutkimustehtävä, -menetelmä ja rajaukset

Pro gradu -tutkielmani aiheena oleva paikallispoliisin lupahallintoon kohdistuva ohjaus ja valvonta nousi esiin vuosien virkatyöstäni poliisin lupahallinnossa. Ohjauksesta ja valvonnasta on itselläni sekä viranomais- että kansalaisnäkökulma. Ensiksikin aihe konkretisoituu jokapäiväisessä työssäni, toisaalta esimerkiksi sosiaalisen ja muun median välityksellä. Kiinnostus aiheeseen on kasvanut edelleen keskusteluissa tutkielmani aiheesta eri kansalaisryhmiä edustavien ihmisten kanssa. Melko yleisesti tiedetään, että paikallispoliisin toimia jollakin tavoin valvotaan, mutta tarkemmat tiedot asiasta ovat puutteelliset.¹² Tarkoitukseni on tutkia sitä, miten tutkielmani aiheena olevaa paikallispoliisin lupahallintoon kohdistuvaa ohjausta ja valvontaa oikeusnormein säännellään. Tutkin esimerkein, minkä eri lakien sisällön tuntemusta sekä niiden oikeanlaista tulkintaa ja soveltamista poliisin lupahallinnossa hallintolupapäätöksiä tehtäessä tarvitaan. Tutkin paikallispoliisin lupahallintoon kohdistuvaa ohjausta ja valvontaa pyrkimyksenäni lisätä sitä koskevaa tietoutta ja ymmärrystä.

⁹ Helminen-Kuusimäki-Rantaeskola 2012, s. 3-4.

¹⁰ Lupahallinnon kehittämishankkeen loppuraportti, s. 16.

¹¹ Lupahallinnon kehittämishankkeen loppuraportti, s. 32.

¹² Vrt. Viime aikojen isot, julkisuutta saaneet poliisin toimintaan kohdistuneet rikosepäilyt ja todetut rikokset ovat herättäneet kansalaisissa entistä enemmän kiinnostusta poliisin toimintaa kohtaan. Yleisesti tiedetään, että poliisit ovat Mika Myllylän kuoleman yhteydessä käyttäneet rekisteritietoja muuhun tarkoitukseen kuin virkatehtävien suorittamiseen. Myös Venäjän presidentti Putinin nimen kirjautuminen väärin perustein poliisin epäiltyjen tietojärjestelmään on yleisessä tiedossa. Paljon julkisuutta saanut tutkittavana oleva tapaus on Helsingin huumepoliisin päällikköön Jari Aarnioon kohdistuvat vakavat huumeusaine- ym. rikosepäilyt.

Koska lupahallinto kytkeytyy kiinteästi kaikkeen muuhun poliisitoimintaan, olen katsonut aiheelliseksi tutkia joiltakin osin poliisin organisaation uudistusta myös kokonaisuudessaan, ja sen myötä hallinnonalan sisäisen ohjaus- ja valvontatoimivallan sisältöä, eikä siten ainoastaan lupahallinnon näkökulmasta. Tutkimukseni kohteena on myös lupahallintoon kohdistuva ulkoinen ohjaus ja valvonta.

Lupahallintoon on kohdistunut ja kohdistuu edelleen olennaisesti vaikuttavia kehittämis- ja muutoshankkeita, ja näihin olen keskittynyt luvussa 6. Muutos on jatkuvaa ja pysyvää, ja tämän vuoksi on hyvä tietää, mihin suuntaan lupahallintoa kehitetään, ja mitkä ovat paikallispoliisin lupahallinnon ydintehtäviä tulevaisuudessa. Tehtävien muuttumisen myötä myös ohjaus ja valvonta tulevat muuttamaan muotoaan ja sisältöään.

Tutkielmani tavoitteena on selventää paikallispoliisin lupahallintoon kohdistuvan ohjauksen ja valvonnan laatua, järjestämistä ja toteutusta Suomessa. Virkatyössä on tärkeää, että lupahallinnossa myönnetään kansalaisille lupia hyvän hallinnon takeet turvaten ja oikeusturvasta huolehtien. Varsinkin viimeaikaisten poliisiin kohdistuvien vakavien rikosepäilyjen vuoksi on erittäin tärkeää, että kansalaiset voivat luottaa poliisiin jatkossakin. Poliisi valvoo, mutta poliisiakin valvotaan.

Tutkimusmenetelmäni on oikeusdogmaattinen ja tutkimukseni keskiössä onkin voimassa oleva oikeus. Oikeusdogmatiikkaa eli lainoppia voidaan kuvata oikeustieteelliseksi tutkimukseksi, joka tutkii oikeusnormeja eristettynä, tietyllä alueella ja tietyssä aikana voimassa olevina normeina. Oikeusdogmatiikka tutkii normeja selvittäen niiden konkreettista sisältöä ja pyrkii näin auttamaan niiden soveltajia sekä oikeusjärjestyksen noudattamista. Tämän ajattelutavan mukaan lainopin tehtävänä on nimenomaan auttaa oikeusnormien soveltamisessa normaalissa elämässä esiin tulevilla oikeudellisilla ongelmilla.¹³

Keskeisenä oikeuslähteenä tutkielmassani on voimassa oleva lainsäädäntö. Poliisihallintoon sisältyy lisäksi erittäin runsaasti sen omia sisäisiä määräyksiä ja ohjeita, joita ovat antaneet sisäministeriö, Poliisihallitus ja paikallispoliisi. Näitä kaikkia käytän lähteinä runsaasti hyväkseni. Tiesin tutkimusta aloittaessani, että poliisin toimintaan sisältyy huomattavan paljon määräyksiä ja ohjeita, mutta jossain määrin kuitenkin niiden suuri määrä yllätti. Määräykset ja ohjeet ovat saaneet tutkimuksessani erittäin paljon painoarvoa sen vuoksi, että ne perustuvat voimassa olevaan lainsäädäntöön ja niitä on käytännön virkatyössä noudatettava niiden

¹³ Husa 1995, s. 134.

sitovuuden mukaisesti. Ja koska Suomi on EU:n jäsenvaltio, on jo lainsäädäntövaiheessa otettu huomion EU-oikeuden direktiivit ja asetukset. Luento- ja koulutusmateriaaleista saatuja tietoja olen käyttänyt tutkimuksessani sen vuoksi, että niiden hyvänä puolena on aineiston ajantasaisuus.

Koska keskityn tutkimuksessa nimenomaan paikallispoliisin lupahallintoon, rajaan tutkimukseni ulkopuolelle varsinaisen operatiivisen poliisitoiminnan, järjestyspoliisitoiminnan että rikostutkiminnan. Nämä ovat kuitenkin tutkimuksessani esillä joissakin kohdin sen vuoksi, että ne juuri siihen kohtaan sisällöllisesti kuitenkin kuuluvat. Lupapalveluasioista keskityn lainsäädännön soveltamisen esimerkkitapauksena erityisesti passeihin, koska niiden vuosittain myönnettyt lupamäärät ovat kaikkein suurimmat. Toisena esimerkkinä lainsäädännön soveltamisesta olen käsitellyt järjestyksenvalvojaksi hyväksymistä. Julkistalouden rajaan tutkimukseni ulkopuolelle, koska tutkimuskohteena julkistalous ja sen liittyntä poliisin lupahallintoon on jo yksistään niin laaja tutkimuskohde, että sen paikka olisi ihan omana erityisenä pro gradu -tutkimuksenaan. Talous toki kuuluu kiinteästi myös lupahallintoon ja sen toimintaan ja on kaiken toiminnan lähtökohtana. Käsitelmäärittelyissä olen kuitenkin tuonut esiin myös julkistalouden valvonnan. Jätän tutkimukseni ulkopuolelle myös Ahvenanmaan maakunnan poliisitoimen kokonaisuudessaan maakunnan erityisaseman vuoksi.¹⁴ Sen sijaan tutkimukseeni sisältyvät rajoitetussa määrin poliisin valtakunnalliset yksiköt Suojelupoliisi, Keskusrikospoliisi sekä poliisin koulutuksesta vastaava Poliisiammattikorkeakoulu. Nämä ovat mukana tutkimuksessani sen vuoksi, että ne liittyvät paikallispoliisin toimintaan, mutta eivät kuitenkaan ole osa paikallispoliisia vaan valtakunnallisia yksiköitä. EU-oikeus on tutkimukseni kohteena hyvin rajoitetusti. Näin siksi, että Suomi on EU:n jäsenvaltiona perinteisesti kuuliaisesti noudattanut EU-oikeuden säädöksiä ja näin ne sisältyvät Suomen lainsäädäntöön. Rajaan tutkielmani ulkopuolelle hallintolupapäätöksiä koskevat tuomioistuinvaliditukset. Niiden tutkiminen olisi ollut mielenkiintoista, mutta se olisi laajentanut tutkimustehtävääni liiaksi. Olisikin mielenkiintoista tulevaisuudessa jossakin toisessa yhteydessä jatkaa tutkimusta tästä aiheesta. Paikallispoliisin lupahallintoon kohdistuvan ulkoisen laillisuusvalvonnan ja tarkastuksen luvussa olen keskittynyt Valtioneuvoston oikeuskanslerin, Eduskunnan oikeusasiamiehen sekä Valtiontalouden tarkastusviraston tehtäviin.

¹⁴ Ks. Suomen perustuslaki (731/1999) 5 luvun 58 §:n 3 momentin 4. kohta, Ahvenanmaan itsehallintolaki (1144/1991), Laki poliisin hallinnosta (110/1992) 1 § 3 momentti sekä Tasavallan presidentin asetus poliisi-hallinnosta Ahvenanmaan maakunnassa (1177/2009) 1 ja 3 §.

Huomattakoon vielä, että sisäasiainministeriön nimi muutettiin sisäministeriöksi 1.1.2014 lähtien. Lähteissä on ministeriön nimi kirjoitettu siinä muodossa, kuin se tiettyä ajankohtana julkaistussa aineistossa on asiakirjan nimen mukaan alunperin ollut. Näin olen tehnyt sen vuoksi, että lähteiden pitää olla löydettävissä oikeilla nimillään. Tutkielmani tekstissä olen kuitenkin soveltuvien osin muuttanut ministeriön nimen nykyiseen voimassa olevaan muotoon.

1.3 Käsitteet paikallispoliisi ja lupahallinto

Tutkimustehtäväni otsikon käsitteistä paikallispoliisi ja lupahallinto ovat melko yksiselitteisesti ja yksinkertaisesti määriteltävissä. Jokaisella lieene lisäksi oma henkilökohtainen käsityksensä siitä, mikä paikallispoliisi on, missä se toimii ja mitä se tekee. Paikallispoliisin palveluverkko koostuu pääpoliisiasemasta, poliisiasemista, poliisin palvelupisteistä ja yhteispalvelupisteistä. Suomessa jokaista poliisilaitosta johtaa poliisipäällikkö. Edellisessä alaluvussa on jo selvitetty paikallispoliisille kuuluvat tehtäväalueet. Myös lupahallinto, johon sisältyvät lupapalvelu ja lupavalvonta, kuuluu yhtenä osa-alueena paikallispoliisiin. Lupahallinnon tehtäviin kuuluvat lupien myöntäminen sekä luvanvaraisen toiminnan valvonta.

1.4 Ohjauksen ja valvonnan muotoja

Ohjausta ja valvontaa ovat tutkijat määritelleet ja tulkinneet monin eri tavoin. Olen halunnut tässä esittää näitä erilaisia tulkintoja sen vuoksi, että ne kaikki kuvaavat mielestäni hyvin myös paikallispoliisin lupahallintoon kohdistuvaa ohjausta ja valvontaa, sen eri muotoja ja sisältöjä. Näitä kahta käsitettä olen käsitellyt samassa alaluvussa, koska ne liittyvät kiinteästi toisiinsa ja kaikkeen viranomaistoimintaan. Käsitelmäärityksistä olen tutkimuksessani ottanut esille muotoja, jotka tutkimustehtäväni kannalta olen kokenut tärkeiksi ja relevanteiksi. Paikallispoliisi ei voi toimia ilman yhteiskunnan rahoitusta, joten käsitelmäärittelyyn on sisällytetty myös finanssivalvonta, vaikka se muutoin onkin rajattu tutkielmasta pois.

Tuorin mukaan valtio-organisaatiossa orgaanien työnjaollista eriytymistä täydentävät niiden väliset *ohjaussuhteet*, joiden avulla pyritään takaamaan näiden orgaanien toimintakyky sekä lisäksi toiminnan yhtenäisyys ja alisteisuus organisaation perustavoitteille. Kun keskitytään toiminnan ohjaukseen, kiinnitetään huomio ohjaustapahtuman elementteihin: ohjaussubjektiin, -objektiin ja -keinoon: tässä ohjaustapahtumassa ohjaussubjekti pyrkii tietyllä ohjauskeinolla vaikuttamaan siihen, että ohjausobjekti käyttäytyy ja toimii subjektin haluamalla tavalla. Ohjausta voidaan tarkastella myös syklisenä prosessina, jolloin valvonnan voidaan katsoa olevan

tämän prosessin yksi vaihe. Sen tehtävänä on ennen kaikkea tuottaa informaatiota ohjauksen tuloksellisuudesta, ohjaustavoitteiden saavuttamisesta.¹⁵

Uotila-Laakso-Pohjolaisen mukaan *valvonta* voidaan määritellä yleisesti katsoen siten, että se tarkoittaa niitä toimenpiteitä, joilla tarkkaillaan jotakin tiettyä tapahtumaketjua, ja joilla pyritään pitämään tämä ketju halutunlaisena. Valvontaan liittyy näin tarkkailu ja sen perusteella tehtävät toimenpiteet. Valvonnan kohdistuessa hallintoon ja hallintoviranomaisten toimintaan tarkoituksena on huolehtia, että hallinnossa tehtävät päätökset ja eri asioiden käsittely – hallintomenettely – ovat asianmukaisia.¹⁶ Myllymäen mukaan ”valvonnan pääfunktiot ovat valvonnanalaisen toiminnan tarkkailu ja toimenpiteet epäkohtien syntymisen estämiseksi sekä toiminta havaittujen epäkohtien poistamiseksi”¹⁷.

Tärkeä osa viranomaisten toiminnassa on *tulosohjauksella*, jonka perusta on ministeriön ja sen alaisten virastojen välisissä neuvotteluissa yhteisesti sovituissa tulostavoitteissa. Virasto pyrkii sisäisellä tulosjohtamisellaan varmistamaan tulossopimuksen sisällön toteuttamisen.¹⁸ Sisäministeriö on vastuussa poliisin toimialan ohjauksesta ja valvonnasta. Ministeriön alaisuudessa toimiva Poliisihallitus johtaa ja ohjaa operatiivista poliisitoimintaa sekä vastaa alaisuudessaan toimivien yksiköiden tulosohjauksesta.¹⁹

Talous- eli finanssivalvonnan ala on erittäin laaja ja sillä on keskeinen merkitys koko hallinnon valvontajärjestelmässä, koska miltei kaikkeen yhteiskunnalliseen toimintaan käytetään rahaa. Rahankäyttöön liittyvä valvonta voi välillisesti vaikuttaa niihin toimintoihin, joiden rahoituksesta on kyse. Siksi finanssivalvontaa ei aina voida erottaa muusta hallinnon valvonnasta. Valtionhallinnon finanssivalvonta on jaettavissa *ennakolliseen* finanssivalvontaan ja varsinaiseen talouden tarkastukseen, joka on *jälkikäteistä* finanssivalvontaa.²⁰ Finanssivalvonta voidaan asiallisesti määrittää osaksi hallintokoneiston *sisäistä viranomaisvalvontaa*.²¹ Laillisuus- ja tarkoituksenmukaisuusvalvontajaotteluun liittyvät läheisesti myös *valvonnan funktionaaliset*

¹⁵ Tuori 1983, s. 369 – 370.

¹⁶ Uotila-Laakso-Pohjolainen, s. 233. Vrt. Hidén-Saraviidan mukaan ”Lyhyesti voidaan sanoa valvontaan sisältyvän kolme elementtiä: ensinnäkin jonkin toiminnan seuraaminen, havaintojen teko siitä, mitä tosiasiaassa tapahtuu tai – ilman asioihin puuttumista – todennäköisesti tulee tapahtumaan, toiseksi tarkoitus varmistua siitä tai myötävaikuttaa siihen, että valvonnan kohteena oleva toiminta etenee tietyllä tavalla, sekä kolmanneksi mahdollisuus joko omin toimenpitein tai muihin viranomaisiin tai elimiin suunnatuin vireillepanoin vaikuttaa tämän tarkoituksen toteutumiseen.” Hidén-Saraviita s. 257 -258.

¹⁷ Myllymäki 1994, s. 14.

¹⁸ Mäenpää 2003, s. 143.

¹⁹ Poliisin organisaatio 2014. Poliisin internetsivut.

²⁰ Uotila-Laakso-Pohjolainen, s. 237 – 238.

²¹ Uotila mts. 241.

jaottelut. Valvontaviranomainen voi useasti valvoa jonkin kohteen toimintoja vain tietyin osin tai tietyssä tarkoituksessa. Tällaisesta valvonnasta voidaan katsoa olevan kysymys talouteen kohdistuvassa finanssivalvonnassa.²²

Valvonta voidaan jakaa myös *viranomaisvalvontaan ja yleisövalvontaan*. Viranomaisvalvontaa suorittaa viranomainen, ja se perustuu normaalisti nimenomaisiin toimivaltanormeihin tai viranomaisen organisatoriseen asemaan ja se on oikeudellisesti säänneltyä. Viranomaisvalvonta voidaan edelleen jakaa hallintokoneiston sisäiseen ja ulkoiseen valvontaan. *Sisäinen valvonta* tarkoittaa sitä hallintoviranomaisen toiminnan valvontaa, jota suorittavat toiset, usein ylemmät, hallintoviranomaiset.²³ Eero Heikkilä määrittelee sisäisen valvonnan seuraavasti: ”Sisäinen valvonta tarkoittaa siis toimintayksikön ohjaus- ja toimintaprosesseihin sisältyviä menettelyitä, organisaatioratkaisuja ja toimintatapoja, joiden avulla voidaan saada kohtuullinen varmuus toiminnan ja talouden lainmukaisuudesta, talousarvion noudattamisesta ja varojen turvaamisesta, toimintojen tuloksellisuudesta sekä taloutta ja tuloksellisuutta koskevien oikeiden ja riittävien tietojen tuottamisesta.”²⁴

Ulkoista hallintoviranomaisten toimintaan kohdistuvaa *viranomaisvalvontaa* harjoittavat yleiset tai hallintotuomioistuimet. Tämä valvonta toteutuu virkarikos- ja vahingonkorvausoikeudenkäyntien sekä varsinaisten ja ylimääräisten muutoksenhakekeinojen avulla. *Yleisövalvonta* tarkoittaa viranomaisten itsensä ulkopuolelta tulevaa valvontaa, joka on usein epävirallista ja oikeudellisesti sääntelemätöntä. Viranomaistoimenpiteisiin voidaan ryhtyä esimerkiksi sen johdosta, että yleisö, kuten joukkotiedotusvälineet, puuttuvat johonkin havaitsemaansa hallinnon epäkohtaan. Näin ollen tätä yleisövalvontaa ei kaikissa tapauksissa voida täysin erottaa viranomaisvalvonnasta. Jotta yleisövalvonta toteutuu käytännössä, on tärkeää, että yleisöllä on mahdollisuus tietojen saamiseen hallinnossa käsiteltävistä asioista.²⁵

Virkavalvonta on välittömän julkishallinnon, normaalisti valtionhallinnon, sisäistä valvontaa. Tässä tapauksessa lähdetään siitä, että viranomainen toimii ylemmän viranomaisen johdon ja valvonnan alaisuudessa.²⁶ Alaisuussuhteet sisältävät aina sekä ohjausta että valvontaa. Ylempi

²² Uotila mts. 235.

²³ Uotila mts. 234.

²⁴ Heikkilä 2011, s. 20.

²⁵ Uotila mts. 234. Myllymäki käyttää tästä valvonnasta käsitettä *kansalaisvalvonta*. Myllymäki 1994, s. 42.

²⁶ Kulla 2012, s. 331. Vrt. Laakso-Suviranta-Tarukannel s. 412 : ”Toisen ryhmän viranomaisten tavanomaisista valvontatehtävistä muodostaa ylempien viranomaisten harjoittama alempien viranomaisten toiminnan valvonta, niin sanottu virkavalvonta.” Myös Uotila-Laakso-Pohjolainen s. 241: ”Hallinto-organisatorisista seikoista johtuen tai erityisen säännöksen nojalla ylemmillä viranomaisilla on yleinen valvontaoikeus ja –velvollisuus alaisiinsa viranomaisiin nähden (virkavalvonta).”

toimielin voi antaa alemmalleen yleisiä määräyksiä ja ohjeita, jotka koskevat esimerkiksi päätöksenteossa noudatettavia suuntaviivoja ja menettelyitä. Ylempi toimielin myös omaa toimivallan ja velvollisuuden valvoa alaisensa toimintaa. Valvonta on kohdistunut ensisijaisesti viranomaisen toiminnan lainmukaisuuteen. Johto ja valvonta muodostavat ohjaukseksi kutsuttavan kokonaisuuden.²⁷

Valvonnan voi jakaa sen laadun mukaan myös *positiiviseen (aktiiviseen) ja negatiiviseen (passiiviseen) valvontaan*. Positiivinen valvonta pyrkii varmistamaan sen, että todellisuudessa toiminta tapahtuu siten, kuin on haluttu tapahtuvan. Negatiivinen valvonta puolestaan pyrkii varmistamaan sen, ettei tapahdu sellaisia asioita, joita ei ole haluttu tapahtuvan.²⁸ Myös Tuori mainitsee tutkimuksessaan valvontakeinoina olevat aktiivisen ja passiivisen valvonnan. Aktiivinen valvonta perustuu valvontasubjektin omaan aloitteeseen, kun taas passiivinen valvonta perustuu sen ulkopuolelta tulleetseen aloitteeseen, kuten valitukseen tai kanteluun.²⁹

Valvonta voidaan lisäksi jaotella sen mukaan, mitä valvonta koskee. Tällainen jaottelu on mahdollista tehdä valvonnan kohteen mukaan tai sen mukaan, miltä kannalta kohteen eri toimintoja valvotaan. Jälkimmäiseen liittyy jaottelu *laillisuusvalvontaan* ja *tarkoituksenmukaisuusvalvontaan*. Laillisuus- eli oikeusvalvonta tarkoittaa viranomaisten toiminnan lainmukaisuuden valvontaa, kun taas tarkoituksenmukaisuus- eli poliittinen valvonta tarkoittaa tietyn kohteen suorittamien toimenpiteiden tarkoituksenmukaisuuden valvontaa.³⁰ Tarkoituksenmukaisuudessa on kysymys siitä, mikä mahdollisista ja lain mukaisista menettely- tai ratkaisuvaihtoehdoista on julkisen toiminnan tavoitteiden kannalta paras. Laillisuudessa on kyse siitä, onko jokin menettely tai ratkaisu lainmukainen, ei siitä, onko se ehkä jotenkin parempi tai huonompi kuin muut mahdolliset lailliset vaihtoehdot.³¹ Laillisuusvalvonta voidaan myös määritellä oikeudellisten ja eettisten kriteerien avulla tehtäväksi toiminnan laadun arvioinniksi.³²

²⁷ Mäenpää 2003, s. 107 – 108. Vrt. Myllymäen mukaan viranomaiset ja virkamiehet muodostavat yhdessä hierarkian, jonka eri osat ovat toisiinsa nähden vuorovaikutussuhteessa. Nämä organisatoriset suhteet ulottuvat asioiden valmistelusta aina niiden valvontaan asti. Johto ja valvonta liittyvät alaisuussuhteisiin, jolloin valvontasuhteet ovat hierarkisia ja niihin liittyy toimivalta ja tehtävien jako organisaationäkökulman lisäksi. Tätä johdon ja valvonnan muodostamaa kokonaisuutta kutsutaan ohjaukseksi. Myllymäki 1994, s. 14. Samoin Myllymäki 2007, s. 129. Ks. myös Tuori 1983, s. 410.

²⁸ Uotila-Laakso-Pohjolainen, s. 234.

²⁹ Tuori 1983, s. 370-371.

³⁰ Uotila mts. 235.

³¹ Hidén-Saraviita, s. 258.

³² Poliisin toiminta- ja taloussuunnitelma 2010 – 2014, s. 17.

Ohje sisäisestä laillisuusvalvonnasta sisäasiainministeriössä ja sen hallinnonalalla määrittelee laillisuusvalvonnan näin: ”Laillisuusvalvonnalla tarkoitetaan tässä ohjeessa viranomaistoiminnan lainmukaisuuden noudattamisen valvontaa, koska Suomen perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan kaiken julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.” ”Laillisuusvalvontaa voidaan toteuttaa ennalta estävästi, reaaliaikaisesti ja jälkikäteisesti. Laillisuusvalvonnalla on ensisijaisesti pyrittävä estämään ennalta mahdolliset virheet, mutta myös paljastamaan ja saattamaan asianmukaiseen menettelyyn virheellinen tai lainvastainen toiminta mahdollisimman varhaisessa vaiheessa.”³³

Sisäinen valvonta on yleisen määritelmän mukaan prosessi, jota organisaation johtoelin ja toimiva johto sekä muu henkilöstö toteuttaa saadakseen kohtuullisen varmuuden seuraaviin luokkiin kuuluvien tavoitteiden saavuttamisesta: toimintojen vaikuttavuus ja tehokkuus, taloudellisten tietojen raportointi sekä organisaatiota koskevien lakin ja määräysten noudattaminen. Laillisuusvalvonta on näin erityinen osa sisäistä valvontaa, johon on erityisesti kohdennettu henkilöresursseja. Laillisuusvalvonta on kohdennettua sisäistä valvontaa.³⁴ Jonkan mukaan, laajasti ymmärrettynä ja varsinkin kun puhutaan sisäisestä laillisuusvalvonnasta, toiminnan laillisuuden valvonta on kiinteä osa johtamista. Sen tulee kuulua sisäänrakennetuksi kaikkeen sellaiseen toimintaan, joka on tekemisissä oikeudellisten normien kanssa. Tässä mielessä laillisuusvalvonnan katsotaan olevan oikeudellisen kriteerein tapahtuvaa laadunvalvontaa.³⁵

Kullan mukaan hallintotoiminnan johtamiseen sekä valvontaan kuuluvaa yleistä tarkoituksenmukaisuusvalvontaa voidaan kutsua *hallinnolliseksi ohjaukseksi*. Tällaisen yleisohjauksen mahdollistavat hierarkkiset alaisuussuhteet. Ohjauskeinoina ovat erilaiset suunnitelmat, toimintaohjeet ja –sopimukset, johtosäännöt, käsittelyohjeet ja yleiskirjeet. Viimeisten kolmen vuosikymmenen aikana hallinnollisen ohjauksen merkitys on kasvanut olennaisesti, joskin toisaalta viime aikoina on ruvettu korostamaan taloudellista ohjausta ja jokaisen viranomaisen tulosvastuuta omasta toiminnastaan.³⁶

³³ Sisäinen laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä ja sen hallinnonalalla, s. 1-2.

³⁴ Heikkilä 2011, s. 46.

³⁵ Heikkilä mts. 46-47. Ks. Jonkka 2004, s. 47-48.

³⁶ Kulla 2012, s. 332.

2. POLIISIORGANISAATIO JA TOIMIVALTUUDET

2.1 Sisäministeriön toimiala poliisin näkökulmasta

Poliisin kaksiportainen johtamis- ja ohjausmalli tuli voimaan 1.1.2010. Uudistetussa johtamismallissa sisäministeriön tehtäväksi tuli vastata poliisin toimialan strategisesta ja poliittisesta ohjauksesta.³⁷ Se vastaa myös valvonnasta sekä poliisin toimialaan kuuluvasta lainsäädännön kehittämisestä.³⁸ 1.1.2010 perustettu Poliisihallitus vastaa poliisin operatiivisen toiminnan johtamisesta, minkä lisäksi sen tehtäviin kuuluu poliisilaitosten ja valtakunnallisten yksiköiden tulosohtaus. Näillä uudistuksilla on pyritty muun muassa luomaan edellytykset kehittää poliisin tulosohtausjärjestelmää kokonaisvaltaisesti.³⁹ Valtioneuvosto ohjaa poliisin toimintaa hallitusohjelmaan sisältyvien tavoitteiden ja hyväksytyjen periaatepäätösten avulla.⁴⁰

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 3 luvun 11 §:ssä on säädetty kaikille ministeriöille kuuluvat tehtävät. ”Ministeriö käsittelee oman toimialansa toiminta- ja taloussuunnitteluasiat, tulosohtausasiat, lainvalmisteluasiat, tietoyhteiskunta-asiat, hallintoasiat, tietojärjestelmäasiat, tutkimusta, kehittämistä ja seurantaa koskevat asiat, kansainväliset asiat sekä toimialansa hallinnassa olevan valtion varallisuuden omistaja-asiat samoin kuin muut sellaiset asiat, joiden on katsottava kuuluvan toimialan tehtävien hoitamiseen.” Kukin ministeriö käsittelee myös oman toimialansa virastoja, laitoksia, liikelaitoksia, talousarvion ulkopuolisia rahastoja, yhteisöjä, yhtiöitä sekä muita toimielimiä koskevat asiat. Lisäksi ministeriö käsittelee toimialansa tehtäviä hoitavia muita toimielimiä koskevat asiat. Jokainen ministeriö vastaa omalla toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta sekä hallinnon toiminnasta. Sisäministeriön toimialaan kuuluvat valtioneuvoston ohjesäännön 3 luvun 15 §:n mukaan yleinen järjestys ja turvallisuus, poliisihallinto sekä yksityinen turvallisuusala.

1.1.2014 voimaan tulleen Sisäasiainministeriön asetuksen sisäministeriön työjärjestyksestä (1078/2013) 1 luvun 1 §:n mukaan työjärjestys säätelee ministeriön hallinnonalan ohjausta, ministeriön johtamista ja johtoryhmiä, ministeriön osastoja ja erillisiä yksiköitä ja niiden tehtäviä, eräiden virkamiesten tehtäviä ja sijaisia sekä asioiden valmistelua ja ratkaisemista ministeriössä. Työjärjestyksen 2 luvun 2 §:n mukaan ministeri johtaa hallinnonalan toimintaa apunaan ministeriön johtoryhmä. Ministeriön osastoissa on mahdollista soveltaa tulosjohtamista täydentäviä ryhmä-, vastuualue- tai muita vastaavia johtamisjärjestelmiä.

³⁷ Tuloksellisuustarkastuskertomus, s. 54.

³⁸ Helminen-Kuusimäki-Rantaeskola 2012, s. 80.

³⁹ Tuloksellisuustarkastuskertomus, s. 54.

⁴⁰ Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma, s. 27-28.

Työjärjestyksen 2 luvun 11 §:n mukaan ministeriössä toimii laillisuusvalvonnan kehittämistyöryhmä, jonka tehtävänä on sovittaa yhteen ministeriön ja sen hallinnonalan laillisuusvalvontaa, tukea ministeriön osastoja ja yksiköitä laillisuusvalvonnassa, tiedottaa ajankohtaisista laillisuusvalvontaa koskevista asioista ja ratkaisukäytännöistä sekä tehdä esityksiä ja aloitteita laillisuusvalvonnan laadun parantamiseksi. Lisäksi työryhmän tehtäviin kuuluvat laillisuusvalvontaa koskevan ohjeistuksen kehittäminen, laillisuusvalvojien koulutuksen ja koulutusmateriaalin kehittäminen ja suunnitteleminen sekä laillisuusvalvonnan seuraaminen ministeriössä ja sen hallinnonalalla.

Sisäministeriön työjärjestyksen 3 luvun 12 §:n mukaan ministeriö jakaantuu *poliisiosastoon*, pelastusosastoon, maahanmuutto-osastoon sekä rajavartio-osastoon. Sisäministeriössä ovat myös kansliapäällikön välittömässä alaisuudessa osastojaon ulkopuolella ministeriön hallinto-, talous- ja oikeusyksiköt, sisäisen tarkastuksen yksikkö, ministeriön viestintäyksikkö, ministeriön kansainvälisten asioiden yksikkö sekä sisäisen turvallisuuden sihteeristö. Seuraavassa tutkin lähemmin ministeriön poliisiosastoa sekä erillisyyksiköistä oikeusyksikköä ja sisäisen tarkastuksen yksikköä.

2.1.1 Poliisiosasto

Sisäministeriön poliisiosasto vastaa poliisin toimialan strategisesta ohjauksesta ja valvonnasta. Poliisiosastoon kuuluvat lainsäädäntöyksikkö, kansainvälisten ja EU-asioiden yksikkö sekä suunnitteluyksikkö.⁴¹ Sisäministeriön työjärjestyksen 3 luvun 13 §:n mukaan poliisiosaston tehtävänä on käsitellä asiat, jotka koskevat Poliisihallituksen tulosohtajasta, yleistä järjestystä ja turvallisuutta, poliisihallintoa, poliisin rikostorjuntaa, poliisin lupahallintoa, ampuma-aseita, arpajaishallintoa sekä rahapelipolitiikkaa ja yksityistä turvallisuusalaa. Poliisiosasto käsittelee asiat, jotka koskevat poliisin tulosohtajasta ja kansainvälisiä asioita, kuten myös sisäministeriölle poliisin toimialalla kuuluvia muita asioita.⁴²

2.1.2 Oikeusyksikkö

Sisäministeriön työjärjestyksen 2 luvun 11 §:n mukaan ministeriön oikeusyksikön yhtenä tehtävänä on valmistella laillisuusvalvonnan kehittämistyöryhmässä käsiteltävät asiat. Työjärjestyksen 3 luvun 19 §:n mukaan oikeusyksikön tehtävänä on käsitellä asiat, jotka

⁴¹ Poliisiosasto. Sisäministeriön internetsivut.

⁴² Ks. myös Tuloksellisuustarkastuskertomus, s. 54-55.

koskevat ministeriön johdon avustamista säädöshankkeiden seurannassa, useamman kuin yhden osaston toimialaan kuuluvan säädösvalmistelun yhteensovittamisessa sekä säädösvalmistelun laadun kehittämisessä, ministeriön johdon, osastojen sekä erillisten yksikköjen avustamista oikeudellisissa asioissa, ministeriön ja hallinnonalan laillisuusvalvontaa, ministeriötä tai ministeriön virkamiehiä koskevien kanteluiden käsittelyä, perus- ja ihmisoikeuksien ennakkollista valvontaa ministeriön säädösvalmistelussa sekä yhdenvertaisuuslain (21/2004) mukaisten yhdenvertaisuus- ja syrjintäkysymysten yhteensovittamista. Tehtäviin kuuluvat lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa ja muissa kansainvälisissä tuomioistuimissa vireillä olevien ministeriötä koskevien asioiden yhteensovittaminen ja oikeuskäytännön seuranta, ministeriötä koskevien kansainvälisten valvontaelinten antamien suositusten toimeenpanon seuranta, syrjintälautakunnan talous- ja henkilöstöhallinnollisia asioita sekä sisäministeriölle kuuluvia vähemmistövaltuutettua sekä syrjintälautakuntaa koskevia asioita.

2.1.3 Sisäinen tarkastus

Sisäministeriön työjärjestyksen 3 luvun 20 §:n mukaan ministeriön sisäisen tarkastuksen yksikön tehtävänä on käsitellä asiat, jotka koskevat ministeriön toimintojen ja taloudenhoidon laillisuutta sekä tarkoituksenmukaisuutta sisäisen tarkastuksen ohjesäännössä tarkemmin määrättyllä tavalla, ministeriön tilinpäätöksen ja hallinnonalan tilinpäätöskertomuksen sekä valtion talousarvioasetuksen 66 i §:ssä tarkoitettujen tilinpäätöskannanoton ja perustellun kannanoton sisältämien tietojen oikeellisuutta ja riittävyyttä. Tehtäviin kuuluvat myös esimerkiksi ministeriön ohjaus- ja valvontavastuun toteuttamiseksi ministeriön ja hallinnonalan virastojen tarkastustoiminnan, sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan yhteensovittaminen.

2.2 Poliisihallitus – poliisin ylijohdo

Kuten edellä tutkimuksessa on esitetty, poliisin organisaatio on kaksiportainen. Poliisihallitus on sisäministeriön alainen keskushallintoviranomainen ja toimii poliisin ylijohdona.⁴³ Poliisihallituksen yksiköiden lukumäärää on karsittu vuoden 2014 alusta lukien yhdeksästä yksiköstä kolmeen. 1.1.2014 alkaen toimivat yksiköt ovat poliisitoimintayksikkö, esikunta ja resurssiyksikkö. Poliisihallitus toimii Helsingissä sekä lisäksi siihen erillistoimintoina kuuluvat arpajais- ja asehallinto Riihimäellä ja turvallisuusalan valvonta Mikkeliissä.⁴⁴ Suoraan poliisihallituksen alaisuudessa toimivat poliisilaitokset sekä poliisin valtakunnalliset yksiköt

⁴³ Poliisihallituksen työjärjestys, s. 1.

⁴⁴ Poliisihallitus. Poliisihallituksen internetsivut.

keskusrikospoliisi, suojelupoliisi ja Poliisiammattikorkeakoulu.⁴⁵ Poliisihallituksen tehtävänä on sisäministeriön ohjauksen mukaisesti suunnitella, kehittää, johtaa ja valvoa poliisitoimintaa sekä sen tukitoimintoja. Se vastaa myös poliisin tehtäviin liittyvien kansalaisten palvelujen tasapuolisesta saatavuudesta sekä laadusta maan eri osissa, poliisiyksiköiden tulosohtauksesta ja voimavarojen suuntaamisesta niille, ja päättää poliisiyksiköiden välisestä yhteistoiminnasta.⁴⁶

Sisäministeriö ohjaa Poliisihallitusta, joka puolestaan ohjaa alaisiaan poliisiyksiköitä. Näissä molemmissa ohjaussuhteissa tulos- ja resurssiohjaus on keskeinen ohjausväline. Poliisihallitus kohdistaa alaiseensa poliisihallintoon sekä hallinnollista että operatiivista ohjausta. Valtioneuvoston strategiaohjaus kohdentuu poliisiin pääasiallisesti sisäministeriön Poliisihallitukseen kohdentaman toiminnan ja talouden suunnitteluprosessin kautta. Poliisihallituksen tehtävänä on vahvistaa poliisin toimintastrategia, jolla pyritään tehostamaan poliisin toimintaa, määrittämään poliisin kehittämiseksi oikeat painopisteet ja ennakoimaan poliisin toimintaympäristön muutokset. Poliisin toimintastrategia ohjaa Poliisihallituksen päätöksentekoa.⁴⁷

Poliisin hallinnosta annetun lain 4 §:n (110/1992) mukaan Poliisihallitusta johtaa poliisiylijohtaja. Poliisihallituksen työjärjestyksen 5 §:n mukaan poliisiylijohtajan tehtävänä on johtaa Poliisihallituksen toimintaa ja tehdä työjärjestyksessä mainitut päätökset. Hän myös päättää toimintalinjoista ja ohjaa ja valvoo näiden toteutumista ja noudattamista.⁴⁸

2.2.1 Poliisitoimintayksikkö – lupahallinnon vastuualue

Poliisitoimintayksikön tehtävänä on poliisin valvonta- ja hälytystoiminnan, rikostorjunnan, liikenneturvallisuuden sekä lupahallinnon strateginen suunnittelu, ohjaus, valvonta ja kehittäminen. Yksikön tehtäviin kuuluvat esimerkiksi poliisin ennalta estävä toiminta, kansainvälinen poliisitoiminta, poliisitoiminnan tilannekuvan ylläpitäminen ja poliisirikosasiat. Tehtäväalueisiin liittyvät lupa-asiat hoitaa lupahallinnon vastuualue. Poliisitoimintayksikössä on valvonta- ja hälytystoiminnan, liikenneturvallisuuden, rikostorjunnan, lupahallinnon ja yhteisten toimintojen vastuualueet.⁴⁹

⁴⁵ Poliisihallitus. Wikipedia. Internetsivut. (missä muualla tutkimuksessa tämä on? mikä lähde?)

⁴⁶ Poliisihallituksen työjärjestys, s. 1.

⁴⁷ Poliisihallituksen työjärjestys, s. 1-2.

⁴⁸ Poliisihallituksen työjärjestys, s. 2.

⁴⁹ Poliisihallituksen työjärjestys, s. 2. Ks. myös Poliisitoimintayksikkö. Poliisihallituksen internetsivut.

Lupahallinnon vastuualueen keskeisiin tehtäviin kuuluvat lupahallinnon strateginen suunnittelu, ohjaus ja kehittäminen, poliisin tavoitettavuuden ja asiakaspalvelun kehittäminen, lupahallinnon verkostomaisen johtamistavan ja keskittämiskäytäntöjen koordinointi, yhteinen asiakaspalvelu ja henkilön identiteetin turvaaminen sisältäen matkustusasiakirjat. Tehtäviin kuuluvat myös yleisötilaisuuksia koskeva hallinnollinen menettely, ulkomaalaislupa-asiat, EU-kansalaisen vapaa liikkuvuus, liikenteeseen liittyvät lupa-asiat, lupahallinnon analyysitoiminta ja poliisin maksullisen toiminnan perusteiden valmistelutehtävät. Lupahallinnon vastuualue vastaa lisäksi Poliisihallituksen ase- ja arpajaishallinnon sekä turvallisuusalan valvonnan keskitetystä lupahallinnon ohjauksesta sekä vastuualueen toimialaan liittyvästä kansallisesta ja kansainvälisestä sidosryhmäyhteistyöstä.⁵⁰

2.2.2 Esikunta

Esikunnan keskeisiin tehtäviin kuuluvat poliisin toimintastrategia sekä poliisin ohjelma- ja strategiatyön koordinaatio. Esikunta myös analysoi toimintaympäristöä ja ylläpitää poliisin ylijohdon kokonaisvaltaista tilannekuvaa. Tehtäviin kuuluu lisäksi valtion edustaminen oikeudenkäynneissä, joissa valtio on vastaajana poliisihallinnon virkamieheen kohdistuvassa rikos- tai vahingonkorvausasiassa. Vastuualueeseen kuuluvat myös poliisin laillisuusvalvonta, poliisin viestinnän ohjaus ja kehittäminen, poliisin organisaatioturvallisuus ja poliisin ylimmän johdon tukitehtävät sekä poliisin ohjeiden sekä määräysten ylläpito ja yhteensovittaminen.⁵¹

2.2.3 Resurssiyksikkö

Resurssiyksikön tehtävinä ovat tulos- ja resurssiohjaus, tulosohtausprosessin koordinointi ja poliisin tieto-, talous-, henkilöstö-, toimitila-, materiaali- ja asiakirjahallinnon strateginen suunnittelu, ohjaus, valvonta ja kehittäminen. Yksikkö vastaa myös poliisin työnantaja- ja neuvottelutoiminnasta, poliisin henkilöstöstrategisesta suunnittelusta, henkilöstön kehittämisestä ja poliisikoulutuksen sekä tutkimuksen ohjauksesta. Resurssiyksikkö vastaa poliisin työterveyshuollon ja työsuojelun, työhyvinvoinnin sekä palvelussuhdeasioiden ohjauksesta ja kehittämisestä. Lisäksi se vastaa Poliisihallituksen rekrytoinneista ja palvelussuhdeasioista sekä ohjaa Poliisihallituksen konsernipalvelujen toimintaa. Yksikköön sisältyvät henkilöstö- ja

⁵⁰ Tietoa poliisista. Suojelupoliisin internetsivut. Ks. myös Poliisihallituksen työjärjestys, 6 § Poliisihallituksen johtamisrakenne.

⁵¹ Poliisihallituksen työjärjestys, s. 2. Ks. myös Esikunta. Poliisihallituksen internetsivut.

neuvottelutoiminnan, suunnittelun ja talouden, tietohallinnon ja tiedonhallinnan sekä toimitila- ja materiaalihallinnon vastuualueet.⁵²

Poliisihallituksen työjärjestyksen 17 §:n mukaan Poliisihallituksessa on kolme edellä mainittujen yksiköiden rajat ylittävää prosessia, jotka ovat poliisitoimintayksikköön sijoitettu kehittämisprosessi, esikuntaan sijoitettu normi- ja valvontaprosessi sekä resurssiyksikköön sijoitettu tulosohjausprosessi. Tarkoituksena on huolehtia yksikköjaosta riippumatta laajan asiantuntemuksen mukana olosta yksikkörajat ylittävissä prosesseissa. Kehittämisprosessissa käsitellään poliisitoimintaan kuuluvien kehittämissankkeiden käynnistämisen arviointi, valmistelun ohjaus sekä hankkeen ja tavoitteiden yhteensovittaminen muihin poliisitoimen eri osa-alueisiin. Prosessia varten on olemassa kehittämisryhmä. Normi- ja valvontaprosessissa käsitellään poliisin toimialaa koskevien säädösten kehittämistarpeet ottaen huomioon laillisuusvalvonnassa tehdyt havainnot, sovitetaan yhteen eri säädöshankkeista annettavat Poliisihallituksen kannanotot sekä käsitellään valmistelevasti ja yhteen sovittavasti poliisin ohjeet sekä määräykset. Normi- ja valvontaprosessia sekä sisäisen valvonnan prosessia varten on normi- ja valvontaryhmä. Tulosohjausprosessi käsittelee poliisitoimen tulosohjausjärjestelmää ja –prosessia sekä niiden kehittämistä ja vaikuttavuuden seuranta koskevat asiat. Sen tavoitteena on talousarvio- ja määrärahaesitysten sekä määrärahajaon valmistelun koordinointi ja poliisiylijohtajalle esiteltävien päätösten valmistelu. Prosessia varten on tulosohjausryhmä.⁵³

2.2.4 Sisäisen tarkastuksen yksikkö

Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 70 §:n mukaan sisäisen tarkastuksen tehtävänä on selvittää johdolle sisäisen valvonnan asianmukaisuus sekä riittävyys ja suorittaa johdon määräämät tarkastustehtävät. Talousarvioasetuksen mukaisesti poliisin sisäisen tarkastuksen menettelyistä ja asemasta Poliisihallituksen organisaatiossa on määräykset Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen ohjesäännössä. Sisäisen tarkastuksen yksikkö vastaa näistä tehtävistä. Tarkastus on riippumatonta ja objektiivista arviointi-, varmistus- ja konsultointitoimintaa, jonka tarkoituksena on tuottaa lisäarvoa poliisille ja parantaa sen toimintaa. Sisäinen tarkastus tukee poliisia ja sen ylintä johtoa saavuttamaan tavoitteet tarjoamalla systemaattisen lähestymistavan organisaation valvonta-, johtamis- ja hallintoprosessien sekä riskienhallinnan tehokkuuden kehittämiseen.⁵⁴

⁵² Poliisihallituksen työjärjestys, s. 2. Ks. myös Resurssiyksikkö. Poliisihallituksen internetsivut.

⁵³ Poliisihallituksen työjärjestys, s. 5-6.

⁵⁴ Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen ohjesääntö, s. 1.

Sisäinen tarkastus toimii suoraan poliisiylijohtajan alaisuudessa, ja sen kohteena voivat olla kaikki poliisin toiminnot, vastattavana ja välitettävänä olevien varojen hoito ja kaikki poliisiyksiköt. Sisäisellä tarkastuksella ei ole kuitenkaan päätösvaltaa eikä toiminnallista vastuuta tarkastettavien toimintojen suhteen. Poliisihallituksen sisäinen tarkastus toimii yhteistyössä ulkoisen tarkastuksen kanssa, kuten myös poliisin laillisuusvalvonnan ja controller-toiminnon ja sisäministeriön sisäisen tarkastuksen kanssa.⁵⁵

2.3 Poliisilaitokset – paikallispoliisi – lupahallinto

Suoraan Poliisihallituksen alaisuudessa toimivat poliisilaitokset eli paikallispoliisi, joka Suomessa on koostunut 1.1.2014 alkaen 11:stä poliisilaitoksesta. Esimerkkinä paikallispoliisin organisaatiosta on Sisä-Suomen poliisilaitos, jota johtaa poliisipäällikkö. Linjoja on neljä: hallinto- ja esikuntalinja, poliisipalvelulinja, lupapalvelulinja sekä oikeusyksikkö. Poliisipalvelulinja jakautuu toimintasektoreihin sekä Pirkanmaalla että Keski-Suomessa. Lupapalvelulinja jakautuu lupapalvelu- ja lupavalvontayksiköihin Pirkanmaalla ja Keski-Suomessa. Linjalla toimii myös keskitetty lupahallinto, joka omalta osaltaan palvelee koko linjaa. Hallinto- ja esikuntalinja jakautuu esikuntaan, henkilöstöyksikköön sekä talous- ja suunnitteluyksikköön.⁵⁶

Paikallispoliisi ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta, toimii rikollisuuden ennalta estämiseksi, tutkii rikoksia ja muita yleistä järjestystä tai turvallisuutta vaarantavia tapahtumia, ohjaa ja valvoo liikennettä sekä toimii liikenneturvallisuuden edistämiseksi ja suorittaa muut poliisille säädetty tai määrätty tehtävät. Paikallispoliisin tehtävänä on vastata toimialueensa asukkaiden lupapalveluista, joita hoidetaan myös monissa yhteispalvelupisteissä. Poliisin lupapalvelut liittyvät edellä mainittuihin poliisin varsinaisiin ydintoimintoihin, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen, rikosten ennalta estämiseen sekä liikenneturvallisuuden edistämiseen.⁵⁷

Matkustusasiakirjat ja henkilöllisyyttä osoittavat asiakirjat kuuluvat poliisin lupahallinnon perustoimintaan. Lainsäädäntövastuu näissä asioissa on sisäministeriöllä ja henkilön tunnistamisen sekä asiakirjan aitouden selvittämisen asiantuntemus poliisilla. Henkilöllisyyttä osoittavan asiakirjan haltijan henkilöllisyyden varmistamisella on selvä liittymä poliisin tehtävien kannalta, ja matkustusasiakirjan myöntämisen esteinä on lähinnä rikostutkinnan ja

⁵⁵ Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen ohjesääntö, s. 1-2.

⁵⁶ Sisä-Suomen poliisilaitos. Poliisilaitoksen esittely.

⁵⁷ Paikallispoliisi. Poliisin internetsivut.

rangaistuksen täytäntöönpanoon liittyvät seikat. Mahdollisen matkustuskiellon määrääminen kuuluu poliisin tehtäviin. Nykyään jo matkustusasiakirjoista passi sisältää biometrisen tunnisteiden ja tulevaisuudessa tunnisteet tultaneen lisäämään myös henkilökortille. Biometristen tunnisteiden hyödyntämiseen liittyvät intressit ovat poliisin tehtävien kannalta yhdenmukaiset. Biometrisistä tunnisteista sormenjalkia ei ole lupa käyttää rikosten selvittämiseen, mutta henkilön tunnistamiseen muun muassa uutta asiakirjaa myönnettäessä tai luonnononnettomuuden yhteydessä niitä on mahdollista käyttää.⁵⁸

Aselupa-asiat turvaavat selvästi yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä rikosten ennalta estämistä, ja lisäksi ampuma-aselainsäädäntö on sisäasiainhallinnon lainsäädäntövastuulla. Samoin voidaan todeta myös järjestyksenvalvontaan, vartijoihin sekä muuhun yksityiseen turvallisuusalaan liittyvien asioiden osalta. Mainitut lupalajit kuuluvat poliisin perustehtäviin, eikä niitä voida näin ollen siirtää millekään muulle viranomaiselle. Yleisötilaisuuden järjestämisestä on ilmoitettava poliisille. Tämän ilmoituksen johdosta poliisi voi antaa määräyksiä, jos yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen tilaisuuden kuluessa, liikennejärjestelyt tai muut vastaavat seikat sitä edellyttävät. Silloin poliisi antaa asiasta erillisen päätöksen, jolla poliisi määrää muun muassa järjestyksenvalvojien lukumäärän.⁵⁹ Lupahallinnon kaikista tehtäväalueista on saatavissa yksityiskohtaiset tiedot poliisin internetsivuilla.⁶⁰

2.4 Valtakunnalliset yksiköt

2.4.1 Keskusrikospoliisi

Suoraan Poliisihallituksen alaisuudessa toimivat poliisin valtakunnalliset yksiköt Keskusrikospoliisi (KRP) ja Suojelupoliisi (SUPO). Keskusrikospoliisin organisaatio jakautuu tiedustelu-, tutkinta- ja kansainväliseen osastoon, rikostekniseen laboratorioon sekä hallinto-osastoon.⁶¹ Keskusrikospoliisin tehtävänä on poliisin hallinnosta säädetyn lain (110/1992) mukaan torjua kansainvälistä, järjestäytynyttä, ammattimaista, taloudellista sekä muuta vakavaa rikollisuutta, suorittaa tutkintaa, tuottaa rikostorjunnan asiantuntijapalveluita koko poliisille sekä muille lainvalvontaviranomaisille sekä kehittää rikostorjuntaa ja rikostutkimenetelmiä. Keskusrikospoliisi on kansainvälisen rikospoliisiyhteistyön kansallinen keskus Suomessa, ja vastaa myös Suomen solmimien kahdenvälisen rikostorjuntasopimusten toteuttamisesta sekä poliisin kansainvälisestä yhdyshenkilötoiminnasta.

⁵⁸ Lupahallinnon kehittämishankkeen loppuraportti, s. 17-18.

⁵⁹ Lupahallinnon kehittämishankkeen loppuraportti, s. 18.

⁶⁰ Poliisin internetsivut.

⁶¹ Keskusrikospoliisi. Poliisin internetsivut.

Keskusrikospoliisissa toimii Suomen ainoa rikostekninen laboratorio, joka palvelee koko poliisikuntaa sekä eräitä muita viranomaisia.⁶² Paikallispoliisin lupahallinto käyttää rikosteknisen laboratorion palveluja esimerkiksi silloin, kun pitää tutkia poliisille esitettyjen suomalaisten tai ulkomaisten asiakirjojen, kuten passien, henkilökorttien tai ajokorttien aitoutta. Rikostekninen laboratorio kouluttaa varsinaisen poliisihenkilöstön lisäksi muun muassa lupahallinnon virkamiehiä itse tunnistamaan ja tutkimaan asiakirjojen aitoutta osoittavia tekijöitä. Asiakirjojen aitouden tutkiminen ja tunnistaminen auttavat lupapalveluissa löytämään väärennetyjä asiakirjoja ja tämä toimii yhtenä tärkeänä osana niin kutsuttua hallinnollista rikostorjuntaa ja palvelee osaltaan myös poliisipalvelulinjaa.

2.4.2 Suojelupoliisi

Poliisin hallinnosta annetun asetuksen (158/1996) 28 §:n 1 momentin nojalla Suojelupoliisille on vahvistettu ohjesääntö (Dnro 489/2013), jonka 1 §:n mukaan mukaan Suojelupoliisin tehtävänä on torjua sellaisia hankkeita ja rikoksia, jotka voivat vaarantaa valtio- ja yhteiskuntajärjestystä tai valtakunnan sisäistä tai ulkoista turvallisuutta ja suorittaa tällaisten rikosten tutkintaa. Sen tulee ylläpitää sekä kehittää yleistä valmiutta valtakunnan turvallisuutta vaarantavan toiminnan estämiseksi.⁶³ Suojelupoliisi tuottaa operatiivisella toiminnallaan ja yhteistyöllä suomalaisen yhteiskunnan hyväksi analysoitua sekä ajankohtaista turvallisuustietoa. Turvallisuusasioissa suojelupoliisi palvelee erityisesti sisäasiain- ja ulkoasiainhallintoa. Sen keskeisiä yhteistyökumppaneita ovat kansainväliset turvallisuus- ja tiedustelupalvelut, koti- ja ulkomaiset poliisin yksiköt, Tulli ja Rajavartiolaitos sekä Maahanmuuttovirasto.⁶⁴ Paikallispoliisin lupahallinto käyttää suojelupoliisin apua hyväkseen muun muassa pyytäessään sitä tekemään niin sanotun perusmuotoisen turvallisuus selvityksen rekrytoidessaan virkamiehiä palvelukseensa tai oppilaitosten opiskelijoita työharjoitteluun.

2.4.3 Poliisiammattikorkeakoulu

Poliisiammattikorkeakoulu (Polamk) on Suomen ainoa poliisioppilaitos. 1.1.2014 voimaan tulleen Poliisiammattikorkeakoulusta annetun lain (1164/2013) 1 luvun 1 §:n mukaan sisäministeriön toimialaan kuuluva Poliisiammattikorkeakoulu toimii Poliisihallituksen alaisuudessa. Lain 1 luvun 2 §:ssä on säädetty Poliisiammattikorkeakoulun tehtävistä, joita ovat sisäisen turvallisuuden alalla tutkimukseen ja sivistyksellisiin lähtökohtiin perustuvan

⁶² Keskusrikospoliisi. Poliisin internetsivut.

⁶³ Suojelupoliisin ohjesääntö 489/2013. Poliisin internetsivut.

⁶⁴ Yleistä Suposta. Poliisin internetsivut.

korkeakouluopetuksen antaminen ammatillisiin asiantuntijatehtäviin ja johtamistehtäviin. Poliisiammattikorkeakoulun tehtävänä on harjoittaa soveltavaa tutkimus- ja kehitystyötä, joka palvelee poliisitoiminnan ja sisäisen turvallisuuden suunnittelua ja kehittämistä sekä Poliisiammattikorkeakoulun opetusta. Tehtäviään hoitaessaan Poliisiammattikorkeakoulu tekee yhteistyötä poliisin kansallisten ja kansainvälisten sidosryhmien kanssa.

Poliisikoulutuksen tutkintorakenne uudistuu vuonna 2014, jolloin peruskoulutuksesta tulee ammattikorkeakoulutasoinen. Ensimmäinen haku uuteen suomenkieliseen ammattikorkeakoulututkintoon alkoi vuoden 2014 alussa ja ensimmäiset uusimuotoisen tutkinnon opiskelijat aloittavat opintonsa syksyllä 2014. Suomenkieliseen peruskoulutukseen on jatkuva haku. Ruotsinkielinen haku järjestetään kerran vuodessa, tämä peruskoulutus alkaa loppuvuonna 2014. Myös poliisin jatkokoulutukseen tulee vuoden 2014 aikana muutoksia.⁶⁵

Poliisiammattikorkeakoulun tehtävänä on järjestää ammatillista täydennyskoulutusta poliisi-hallinnossa työskentelevien ammattitaidon ylläpitämiseksi ja kehittämiseksi. Poliiseille ja muulle henkilöstölle järjestetään Poliisiammattikorkeakoulussa kursseja, neuvottelupäiviä ja seminaareja. Koulutuskalenterissa on ollut tarjolla kursseja poliisitoiminnan eri alueilta, kuten rikostutkinnasta, lupahallinnosta, ajokoulutuksesta ja toiminnan johtamisesta.⁶⁶

2.5 Muita poliisin määrättyjä tehtäviä hoitavia tahoja

2.5.1 Yhteispalvelupisteet

Poliisi on sitoutunut yhteispalvelun edistämiseen siten, että se vakiintuu yhdeksi poliisin palvelukanavaksi. Hyödyntämällä yhteispalvelua poliisin palvelut voidaan pitää kansalaisten kohtuudella saavutettavissa mahdollisimman tasa-arvoisesti palveluja tarvitsevien asuin- tai työpaikkakunnasta riippumatta. Poliisi on ollut yhteispalvelutoiminnassa mukana siitä asti, kun ensimmäinen yhteispalvelua säätelevä laki tuli voimaan vuonna 1993. Tuohon aikaan poliisin oma palveluverkosto oli kuitenkin niin kattava, että isoa tarvetta yhteispalveluun osallistumiseen ei ollut. Yhteispalvelun tehostamiseksi ja laajentamiseksi on sittemmin viety läpi kaksi hanketta, joiden tuloksena yhteispalvelun käsite sekä toimintaperiaatteet ovat vakiintuneet ja tulleet tutummiksi sekä kansalaisille että eri viranomaisille. Yhteispalvelun laajentamishankkeen kanssa

⁶⁵ Poliisikoulutus uudistuu. Poliisiammattikorkeakoulun internetsivut. Ks. myös esite Hae poliisiksi – tule tekijäksi.

⁶⁶ Täydennyskoulutus. Poliisiammattikorkeakoulun internetsivut.

yhtaikaa toteutettu poliisin hallintorakenteen uudistamishanke (PORA) loi uuden tarpeen yhteispalvelutoiminnan tehostamiseksi myös poliisissa.⁶⁷

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi julkisen hallinnon yhteispalvelusta (HE 207/2006) yleisperusteluiden kohdan 1. Johdanto mukaan hallinnon kehittämisessä eri toimijoiden välisellä yhteistyöllä on keskeinen merkitys. Tuottavuuden sekä taloudellisuuden vaatimukset yhdessä muuttuvaan väestörakenteeseen liittyvien tekijöiden kanssa vievät elinvoimaa erillisiltä palvelupisteverkoilta, ja julkisten palvelujen saatavuuden turvaaminen tulevaisuudessa perustuu entistä enemmän julkisen hallinnon laajaan yhteistyöhön. Ihmisten vaihtelevat elämäntilanteet ja tarpeet pakottavat heidät usein asioimaan monissa viranomaisissa saadakseen palvelutarpeensa hoidetuksi. Yhden luukun periaate on ollut ja on edelleen asiakaspalvelun laadun parantamisen kannalta merkittävä ja käytännössä sen toteuttaminen edellyttää aina viranomaisten yhteistyötä.

Laki julkisen hallinnon yhteispalvelusta (223/2007) tuli voimaan 1.4.2007. Lain tarkoitus on parantaa julkisen hallinnon asiakaspalvelun saatavuutta ja toiminnan tehokkuutta. Sitä on sovellettava valtion viranomaisille, kunnallisille viranomaisille ja Kansaneläkelaitokselle kuuluvien avustavien asiakaspalvelutehtävien järjestämiseen sekä hoitamiseen viranomaisten yhteistyönä. Viranomaisen ei lain 2 §:n 2 momentissa tarkoitettussa toiminnassa voi kuitenkaan hoitaa tehtäviä, joihin sisältyy päätöksentekovoian käyttöä tai jotka lain mukaan edellyttävät palvelun käyttäjän henkilökohtaista käyntiä toimivaltaisessa viranomaisessa.

Lain 2 luvun 6 §:n yhteispalvelussa hoidettavia avustavia asiakaspalvelutehtäviä ovat palvelua käyttävän henkilön henkilöllisyyden toteaminen ja varmentaminen, toimeksiantajana toimivalle viranomaiselle tarkoitettujen ilmoitusten, hakemusten ja muiden asiakirjojen vastaanottaminen ja välittäminen edelleen toimeksiantajalle, toimituskirjojen ja muiden asiakirjojen luovuttaminen sekä hallintolain (434/2003) 59 §:ssä ja 60 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettu tiedoksianto, toimituskirjoista tai muista asiakirjoista perittävien maksujen vastaanottaminen ja välittäminen edelleen toimeksiantajalle, edellä mainittuihin tehtäviin liittyvät asiakaspalvelun tukitoiminnot sekä välittömästi näihin tehtäviin liittyvä tekninen ohjaus, tiedon välittäminen ja tiedottaminen sekä muu asioiden vireillepanoon liittyvä tietojen välittäminen.⁶⁸

⁶⁷ Lupahallinnon kehittämishankkeen loppuraportti, s. 14-15.

⁶⁸ Ks. yhteispalvelu.fi –internetsivut: ”Yhteispalvelu on tapa tarjota julkishallinnon ja muita palveluja keskitetysti yhdestä paikasta. Kunnan ja valtion palveluntuottajien yhteistyöllä voidaan turvata monipuoliset ja laadukkaat palvelut niin haja-asutusalueilla kuin taajamissa. Yhteispalvelu sisältää asiakirjojen vastaanottamista ja

Poliisin kohdalla tilanne on se, että pääsääntöisesti yhteispalveluun tähtääviä neuvotteluja käydään silloin, kun poliisin oma lupapalvelupiste on poistumassa paikkakunnalta eikä näitä palveluita voida tämän jälkeen enää muulla tavoin kohtuudella tarjota. Tilanteessa, jossa poliisin oman toimipisteen lakkauttamista aletaan valmistella, pitää yhteispalveluneuvottelut aina käydä ja samalla kartoittaa mahdollisuudet palvelujen tarjoamiseen. Poliisin tavoitteena ei ole lisätä yhteispalvelupisteiden määrää vaan turvata palvelujen kohtuullinen ja tasa-arvoinen saatavuus silloin, kun omaa toimipistettä ollaan lakkauttamassa. Yhteispalvelutoiminnassa noudatetaan, mitä laissa julkisen hallinnon yhteispalvelusta säädetään. Sen mukaan poliisilaitokset voivat itsenäisesti päättää yhteispalvelusopimuksen sisällöstä paikallisten yhteistyökumppaneidensa kanssa. Vaikka poliisilaitokset itsenäisesti voivat sopia yhteispalveluun ryhtymisestä alueellaan, tapahtuu yleinen poliisin yhteispalvelujen linjaus ja ohjaus Poliisihallituksessa. Poliisihallitus toimii kontaktipintana valtiovarainministeriöön, jonka tehtävänä on johtaa yhteispalvelun valtakunnallista kehittämistä sekä sovittaa yhteen viranomaisten yhteispalvelua koskevia toimenpiteitä.⁶⁹

Yhteispalvelun kehittämisen tavoite on, että asiakkaat saavat koko julkisen hallinnon asiakaspalvelun samasta paikasta yhden luukun periaatteella, jolloin yksi viranomainen vastaa koko julkisen hallinnon asiakaspalvelusta.⁷⁰ Julkisen hallinnon yhteispalvelusta annetun lain mukaan yhteispalvelusta laaditaan yhteispalvelusopimus, joka koskee niitä palveluja, joita yhteispalvelupisteessä hoidetaan. Sopimus laaditaan toimeksiantajan, eli sen, jonka tehtäviä yhteispalveluna hoidetaan ja toimeksisaajan eli tehtäviä hoitavan osapuolen välillä. Myös yhteispalveluun liittyy ohjaus ja valvonta. Toimeksisaaja valvoo tehtävän suoritusta omassa organisaatiossaan ja toimeksiantaja ohjaa ja seuraa toimeksisaajaa tehtävän suorittamisessa. Yhteispalvelupisteen toimijoista muodostetaan yhteistyöryhmä, jossa tarkastellaan mahdollisia poikkeamia ja kehitetään toimintaa.

Käytännön työssään yhteispalvelupisteen palveluneuvojat ovat toimeksisaajan työntekijöitä ja siten työnjohdollisesti oman organisaationsa alaisia. Poliisin tehtävien hoitoon tarvittavat ohjeet antaa kuitenkin poliisilaitos, ja käytännön toimet muun muassa perittyjen suoritemaksujen rahaliikenteen ja vastaanotettujen hakemuslomakkeiden liikutteleminen suhteen sovitaan yhteistyössä. Jotta palveluneuvojien työn laatu voidaan varmistaa, tulee poliisilaitoksella olla

luovuttamista, asioiden vireillepanoon ja käsittelyyn liittyvää neuvontaa sekä sähköisten palvelujen käytön tukemista.”

⁶⁹ Lupahallinnon kehittämishankkeen loppuraportti, s. 41-42. Ks. myös Yhteispalvelu. Poliisihallitus. Ohje.

⁷⁰ Mitä Yhteispalvelu on. Yhteispalvelun internetsivut.

erikseen nimettynä vähintään yksi yhteispalvelun yhdyshenkilö ja tämän varahenkilö, joihin palveluneuvojat voivat tarpeen mukaan olla yhteydessä, ja jotka vastaavat palveluneuvojien osaamisen ajantasaisuudesta. Poliisilaitos voi kutsua palveluneuvojia omien sisäisten koulutustilaisuuksiensa soveltuviin osiin tai järjestää täysin palveluneuvojille suunnattua koulutusta mahdollisesti myös usean poliisilaitoksen kesken yhteistyönä.⁷¹

Poliisin lupahallinnon tehtäviä yhteispalvelupisteissä hoitaville palveluneuvojille on järjestetty keväällä 2014 kurssi, joka antaa paremmat valmiudet toimia yhtenä osana lupahallinnon kokonaisuutta hoidettaessa poliisille kuuluvia lupahallinnon tehtäviä omien toimivaltuuksien puitteissa. Kurssin käytyään palveluneuvojat hallitsevat vakiopalveluvalikoiman mukaiset yhteispalvelupisteissä hoidettavat poliisin tehtävät ja osaavat antaa asiakkaille neuvoja toimivaltuuksiensa rajoissa sekä ymmärtävät oman roolinsa lupahallinnon palvelukokonaisuudessa ja osaavat myös toimia poliisin linjausten ja organisaatiokulttuurin mukaisesti hyvän hallinnon periaatteita noudattaen. Kurssilla on käsitelty ajokortti-, passi- ja henkilökorttiasioita, muita ajankohtaisia asioita sekä poliisin organisaatiota. Kurssin järjestäjänä on toiminut Poliisiammattikorkeakoulu.⁷²

Lupahallinnon kehittämishankkeen loppuraportissa esitellyssä palveluneuvojien perehdytyksessä pitää käydä läpi ainakin poliisilaitoksen organisaatio sekä päätöksentekojärjestelmä ja poliisin maksuasetus. Perehdytys sisältää hallintolain mukaisen toiminnan periaatteet sekä neuvonnan merkityksen ja yhteispalvelussa annettavan neuvonnan laajuuden. Perehdytyksessä käsitellään palveluvalikoiman mukaisia asioita säätelevä lainsäädäntö sekä muu ohjeistus, esimerkkinä valokuvaohje. Perehdytys sisältää myös poliisilaitoksen omien käytäntöjen koulutusta, muun muassa hakemuksiin vastaanotettaessa tehtävät merkinnät, valmiiden asiakirjojen luovuttamisen käytännöt sekä rahaliikennettä koskevat käytännöt. Perehdytyksessä käsitellään lisäksi poliisin sekä paikallisen poliisilaitoksen omien internetsivujen sisältö sekä hyödynnettävyys yhteispalvelupisteen apuna. Poliisin tulee ottaa huomioon lainsäädännön ja käytäntöjen muuttuminen, ja kutsua palveluneuvojia tarpeen mukaan osallistumaan koulutukseen.⁷³

Lakiin julkisen hallinnon yhteispalvelusta on lisätty (1096/2010) 4 luvun 10 a § säännös, jonka mukaan valtiovarainministeriö johtaa yhteispalvelun valtakunnallista kehittämistä sekä sovittaa yhteen viranomaisten yhteispalvelua koskevia toimenpiteitä. Muutetun lain 8 §:n mukaan yhteispalvelusopimuksista on pidettävä rekisteriä, johon talletetaan tiedot sopimuksen

⁷¹ Lupahallinnon kehittämishankkeen loppuraportti, s. 42.

⁷² Poliisin lupahallinnon kurssi palveluneuvojille.

⁷³ Lupahallinnon kehittämishankkeen loppuraportti, s. 43-44.

osapuolista, yhteispalvelupisteen sijaintipaikasta, sen palveluvalikoimasta sekä sopimuksen voimassaoloajasta ja muut vastaavat sopimusten seurannan edellyttämät tiedot. Molemmat säädökset tulivat voimaan 1.2.2011. Yhteispalvelua tutkin edellä laajasti sen vuoksi, että tulevaisuudessa on erittäin todennäköistä, että nykyistä enemmän paikallispoliisin lupahallinnon tehtäviä tullaan hoitamaan yhteispalvelupisteissä.

2.5.2 Täydennyspoliisit

Poliisin hallinnosta säädetyn lain (110/1992) lisätyssä 15 b §:ssä (873/2011) säädetään poliisihenkilöstön täydentämisestä. Sen mukaan, mikäli valtion turvallisuuden tai poikkeuksellisten olojen vuoksi on tarpeen, valtioneuvosto voi määrätä poliisin henkilöstöä täydennettäväksi erityisellä täydennyspoliisihenkilöstöllä. Tämä edellyttää henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan tehtävään sopivaa henkilöä, joka poliisipiirin päällikön kanssa tekemänsä sopimuksen mukaan sitoutuu tehtävään. Täydennyspoliisihenkilöstöön kuuluvan koulutuksesta, tehtävistä, varustuksesta, ja palvelukseen kutumisesta sekä sopimussuhteen ehdoista säädetään valtioneuvoston asetuksella (886/1997). Vuoden 2014 alusta täydennyspoliisia koskeva poliisilain säännös siirtyi poliisin hallinnosta annettuun lakiin. Täydennyspoliisille ei enää ole annettu poliisimiehen valtuuksia.⁷⁴ Tähän mennessä Suomessa ei ole tämän järjestelmän voimassaoloaikana ollut sellaisia poikkeusoloja, joissa täydennyspoliiseja olisi tarvittu. Voimassa olevia täydennyspoliisisopimuksia on noin 2000 kappaletta.⁷⁵

Täydennyspoliisitoiminnan kehittämiseksi on asetettu työryhmä, jonka toimikausi on ollut 1.6.2013 - 31.5.2014. Työryhmän tehtävänä on ollut kartoittaa täydennyspoliisijärjestelmän käyttömahdollisuuksia sekä selvittää, miten järjestelmä on käytännössä toiminut ja miten toimintaa tulisi kehittää, voitaisiinko järjestelmää hyödyntää lisäksi normaalioloissa ja missä tehtävissä tällainen hyödyntäminen voisi tulla kyseeseen. Tehtävänä on myös ollut selvittää, miten täydennyspoliisitehtäviin saataisiin rekrytoitua riittävästi pätevää ja motivoitutta henkilöstöä ja miten tehtävissä vaadittavaa valmiutta voitaisiin pitää yllä ja miten täydennyspoliisitehtävissä toimivien oikeudellisen aseman tulisi määräytyä perustuslaissa asetettujen reunaehtojen mukaisesti. Täydennyspoliisijärjestelmän käyttömahdollisuuksien kartoittaminen on kirjattu pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan.⁷⁶

⁷⁴ Kehittämishankkeet. Täydennyspoliisityöryhmä. Sisäministeriön internetsivut.

⁷⁵ Täydennyspoliisin uusia tehtäviä luodetaan varoen. Artikkel. Aamulehti. 7.10.2013, s. A06.

⁷⁶ Täydennyspoliisityöryhmä. Asettamispäätös.

2.5.3 Poliisiasiain neuvottelukunta ja poliisin neuvottelukunta

Poliisin hallinnosta annetun asetuksen (158/1996) 11 §:n mukaan poliisiasiain neuvottelukunnan ja poliisin neuvottelukunnan tehtävänä on seurata poliisin toimintaan vaikuttavan ympäristön kehitystä sekä poliisin toimintaa, tehdä aloitteita poliisin toiminnan kehittämiseksi, antaa lausuntoja poliisia koskevista asioista sekä käsitellä ne muut asiat, jotka sen käsiteltäviksi toimitetaan. Asetuksen 12 §:n mukaan valtioneuvoston yleisistunto asettaa poliisiasiain neuvottelukunnan enintään neljäksi vuodeksi kerrallaan. Puheenjohtaja, jäsenet ja varajäsenet nimetään sisäministeriöstä ja Poliisihallituksesta sekä eri kansalaispiirejä ja poliisitoimintaan liittyviä tärkeitä tahoja edustavista henkilöistä. Kauden 20.10.2011 – 30.04.2015 poliisiasiain neuvottelukuntaan kuuluu puolueiden kansanedustajia sekä edustajat ministeriöistä, eduskunnan hallintovaliokunnasta, Suomen Kuntaliitosta sekä poliisiylijohtaja.⁷⁷ Asetuksen 13 §:n mukaan Poliisihallitus vahvistaa poliisin neuvottelukunnan jäsenten lukumäärän. Kunnanvaltuusto valitsee neuvottelukunnan jäsenet toimikaudekseen. Neuvottelukuntaan kuuluu myös poliisilaitoksen päällikkö. Poliisin henkilöstöön kuuluva ei voi toimia puheenjohtajana eikä varapuheenjohtajana.⁷⁸

Neuvottelukuntien tehtävänä on muodostaa poliisin ammattijohdon rinnalle laajoja kansalaispiirejä edustava neuvoa-antava yhteistoiminta- ja viiteryhmä. Sisäministeriön yhteydessä toimiva Poliisiasiain neuvottelukunta onkin saavuttanut arvostetun aseman, kun taas puolestaan paikalliset poliisin neuvottelukunnat ovat, kuten Poliisilaki-teoksessa todetaan, ”useasti viettäneet kituvaa elämää”. Suuren yleisön tuki on poliisille varsin tarpeellinen, ja tämän vuoksi olisikin syytä miettiä keinoja, millä tavoin niiden vaikutusvaltaa voitaisiin lisätä. Kiinnostusta poliisin toimintaa kohtaan olettaisi löytyvän.⁷⁹ Oma mielipiteeni näistä neuvottelukunnista on, että niiden käytännön toiminnasta ei tiedetä kansalaisten keskuudessa juuri mitään. Varsinkin kunnanvaltuuston valitseman poliisin neuvottelukunnan jäsenistä ja heidän tehtävistään neuvottelukunnassa kannattaisi tiedottaa kansalaisille. Jäsenet voisivat toimia kansalaisten kanavana päätöksentekijöihin päin. Kansalaisten on oletettavasti yksinkertaisempaa olla yhteydessä oman alueensa neuvottelukunnan jäseniin, ja saada heidän kauttaan mielipiteensä kuuluville. Myös päättäjien olisi hyvä käyttää tätä neuvottelukuntaa paremmin hyväkseen selvittäessään kansalaisten näkemyksiä poliisia koskevista ajankohtaisista asioista.

⁷⁷ Ajankohtaista. Uutiset. Arkistoidut tiedotteet. Valtioneuvosto asetti uuden poliisiasiain neuvottelukunnan. Media-tiedote 20.10.2011. Sisäministeriön internetsivut.

⁷⁸ Ks. myös Sisä-Suomen poliisilaitoksen ohjesääntö, s. 3.

⁷⁹ Helminen-Kuusimäki-Rantaeskola 2012, s. 102.

3. LUPAHALLINTOA KOSKEVAA LAINSÄÄDÄNTÖÄ JA HALLINTOLUPA- PÄÄTÖSTEN SOVELTAMISESIMERKKEJÄ

3.1 EU-oikeus ja kansainväliset sopimukset

Euroopan unionin lainsäädännön perustana ovat unionin perussopimukset. Unionin toimintaa säädellään perussopimuksilla, jotka on tehty jäsenvaltioiden kesken, ja joita jäsenmaat ovat sitoutuneet noudattamaan. Perussopimukset määrittelevät Euroopan unionin toiminnan periaatteet, tavoitteet, velvoitteet ja päätöksentekomenettelyt sekä suhteet unionin ja sen jäsenmaiden välillä. Sopimukset muodostavat yhdessä yleisten oikeusperiaatteiden kanssa EU-oikeuden primaarioikeuden. Perussopimukset muodostuvat neljästä perustamissopimuksesta sekä lisäksi niitä täydentävistä ja tarkentavista sopimuksista. Viimeisin näistä täydentävistä sopimuksista on Lissabonin sopimus (C 306, 17.12.2007⁸⁰), joka astui voimaan joulukuussa 2009.⁸¹ Lissabonin sopimuksella muutettiin sopimusta Euroopan unionista (SEU) ja Euroopan yhteisön perustamissopimusta, joka nyt nimettiin sopimukseksi Euroopan unionin toiminnasta (SEUT)⁸². Unionin uusien jäsenmaiden liittymissopimukset rinnastetaan oikeudellisesti perussopimukseen⁸³. Näin ollen primääristä EU-oikeutta on myös muun muassa vuoden 1994 liittymissopimus, jolla esimerkiksi Suomi liittyi Euroopan unionin jäsenvaltioksi vuoden 1995 alusta lähtien⁸⁴.

Perussopimusten puitteissa Euroopan unionin toimielimet voivat hyväksyä lainsäädäntöä, jonka jäsenmaat täytäntöönpanevat. Toimielinten toimivallan laajuus on tarkasti perussopimuksissa määritelty, eikä komissio voi antaa lakiehdotusta asiasta, jossa jäsenvaltiot eivät ole luovuttaneet toimivaltaa unionin toimielimille.⁸⁵ Edellä mainitut yleiset oikeusperiaatteet, kirjoittamattomat sekä kirjoitetut, ovat muodostaneet historiallisesti erittäin tärkeän primäärisen oikeuden lähteen. Ne toimivat osaltaan sekundäärisen EU-oikeuden tulkinnan ja pätevyyden perustana. Oikeusperiaatteet ovat monin tavoin muotoutuneet ja vakiintuneet nimenomaan EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä.⁸⁶ Näitä oikeusperiaatteita ovat muun muassa lainalaisuuden

⁸⁰ Helminen-Kuusimäki-Rantaeskola 2012, s. 44.

⁸¹ EU-oikeus. Perussopimukset ovat EU:n lainsäädännön perusta. Eurooppatiedotuksen internetsivut. Vrt. Ojanen käyttää termiä primäärinen.

⁸² Ojanen mts. 6. Ks. myös s.19.

⁸³ EU-oikeus. Perussopimukset ovat EU:n lainsäädännön perusta. Eurooppatiedotuksen internetsivut.

⁸⁴ Ojanen mts. 37.

⁸⁵ EU-oikeus. Perussopimukset ovat EU:n lainsäädännön perusta. Eurooppatiedotuksen internetsivut.

⁸⁶ Ojanen mts. 37-38.

periaate, lojaliteettiperiaate, syrjimättömyysperiaate, suhteellisuusperiaate, oikeusvarmuuden periaate sekä subsidiariteetti- eli toissaisijaisuusperiaate, niin sanottu läheisyysperiaate.⁸⁷

Euroopan unionin lainsäädäntöön kuuluvat asetukset ja direktiivit, jotka ovat oikeudelliselta luonteeltaan erilaisia. Asetukset ovat välittömästi jäsenvaltioita sitovaa oikeutta sellaisenaan, ilman erityisiä täytäntöönpanotoimenpiteitä. Direktiivit sitovat jäsenvaltioita asetetun tavoitteen osalta, mutta kukin jäsenvaltio saa itse päättää muodon ja keinot, joilla tavoite pannaan kansallisesti täytäntöön. Asetukset, direktiivit sekä päätökset ovat Euroopan unionin perussopimuksista johdettua oikeutta eli niin kutsuttua sekundaarioikeutta. Mikäli EU-lainsäädäntö on ristiriidassa kansallisen lainsäädännön kanssa, on tällöin EU:n säädöksillä ensisijainen asema. EU-tuomioistuimella on oikeus ratkaista, millä tavoin EU-lainsäädäntöä unionissa tulkitaan, ja sillä onkin ollut merkittävä asema EU:n oikeusjärjestyksen luomisessa.⁸⁸ Sekundäärioikeuteen kuuluvat myös suositukset ja lausunnot, jotka tosin eivät ole sitovia oikeuslähteitä. Siihen kuuluvat myös Euroopan yhteisön tuomioistuimen ratkaisut, joilla yhteisöoikeutta EU:n toimielimiä sekä jäsenmaita sitovasti tulkitaan ja kehitetään. On huomattava, että yhteisöoikeudella on jäsenvaltioita sekä niiden toimielimiä välittömästi sitova vaikutus.⁸⁹

Suomi allekirjoitti Schengeniin liittymissopimuksen joulukuussa 1996, ja sopimuksen säännösten soveltaminen Suomessa ja muissa Pohjoismaissa alkoi 25.3.2001. Käytännössä tämä sopimus tarkoittaa sitä, että ihmiset voivat ylittää Schengen-sopimukseen liittyneiden maiden väliset rajat ilman tarkastuksia maarajoilla, lentokentillä ja satamien kautta. Ulkorajojen valvonnan helpottamiseksi Schengen-maat ovat sopineet viisumipolitiikkansa yhtenäistämisestä.⁹⁰ Schengenin yleissopimukseen sisältyy muun muassa se, että jäsenvaltioiden poliisiviranomaiset tarjoavat oman kansallisen lainsäädäntönsä ja toimivaltansa rajoissa toisille jäsenvaltioille apua rangaistavien tekojen ehkäisemiseksi ja tutkimiseksi. Tehokkaammalla poliisiyhteistyöllä pyritään ehkäisemään niitä haittoja, joita vapaasta liikkuvuudesta voi sisäiselle turvallisuudelle aiheutua. Eri maiden poliisiviranomaiset voivat olla suorassa yhteydessä toisiinsa, jolloin käytännön poliisitoiminta nopeutuu ja helpottuu.⁹¹ Käytössä on myös

⁸⁷ Helminen-Kuusimäki-Rantaeskola 2012, s. 44.

⁸⁸ EU-oikeus. Perussopimukset ovat EU:n lainsäädännön perusta. Eurooppatiedotuksen internetsivut.

⁸⁹ Helminen mts. 43-44.

⁹⁰ Suomen tie jäsenyyteen. Suomen tie EU:n jäseneksi. Eurooppatiedotuksen internetsivut.

⁹¹ Julkaisuluettelo. EU-esitykset ja kartat. Eurooppatiedotuksen internetsivut.

sopimusvaltioiden yhteinen tietojärjestelmä Schengen Information System (SIS)⁹². Schengen-tietojärjestelmään talletetaan tietoja henkilöistä, ajoneuvoista ja esineistä, ja sen tietosisältö on tarkasti rajattu Schengenin yleissopimuksessa⁹³. Schengenin yleissopimuksen mukaan sopimusosapuolet nimeävät keskusviranomaisen, joka on vastuussa tietojärjestelmän kansallisesta osasta, ja jonka välityksellä jokainen osapuoli toimittaa kuulutuksensa järjestelmään. Suomessa tehtävä kuuluu Keskusrikospoliisille.⁹⁴ Paikallispoliisin lupapalvelutoimistoissa otetaan vastaan katoamisilmoituksia esimerkiksi passeista, henkilökorteista ja ajokorteista, joista syötetään poliisiasiain tietojärjestelmään riittävästi yksilöityjen katoamis- ja asiakirjatietojen lisäksi myös normaalisti sekä kansallinen että kansainvälinen kuulutus asiakirjan mahdollisen löytymisen helpottamiseksi.

Olennainen osa kansainvälisen rikollisuuden torjuntaa on viranomaistiedon hankinta, vaihto sekä hyödyntäminen. Keskeisessä roolissa tässä on toimintansa vuonna 1994 aloittanut EU:n poliisivirasto Europol, jonka tehtävänä muun muassa on parantaa jäsenvaltioiden viranomaisten yhteistyötä rikollisuuden ja terrorismin torjunnassa. Vuonna 2002 on perustettu Eurojust, jonka tavoitteena on lisätä viranomaisten yhteistyötä vakavan rikollisuuden tutkinnassa sekä syytetoimissa. Se toimii tiiviissä yhteistyössä Europolin kanssa. Vuonna 2000 on perustettu Euroopan poliisiakatemia Cpol, jonka tehtävänä on avustaa esimerkiksi ylempien poliisiviranomaisten koulutuksessa.⁹⁵

1.2.2003 voimaan tulleen niin sanotun Nizzan sopimuksen allekirjoituksen yhteydessä hyväksyttiin poliittisena julistuksena Euroopan unionin perusoikeuskirja (2000/C 364/01). Se on kattava asiakirja, jossa suojataan liki kaikki ne oikeudet ja vapaudet, joita nykyisin pidetään perus- ja ihmisoikeuksina.⁹⁶ Siihen on tehty muutoksia vuonna 2007 (2007/C 303/01). Perusoikeuskirja tuli 1.12.2009 sitovaksi Lissabonin sopimuksen (C 306, 17.12.2007) myötä. Se sitoo sovellettaessa EU:n oikeutta. Sopimuksen myötä EU pystyy paremmin vastaamaan tulevaisuuden haasteisiin sekä kansalaistensa tarpeisiin. Sen demokraattisuutta ja avoimuutta lisätään ja tehokkuutta parannetaan. Lähtökohtana pidetään oikeuksien, arvojen, vapauden, solidaarisuuden sekä turvallisuuden Eurooppaa, ja EU:n asemaa maailmanlaajuisena toimijana pyritään parantamaan.⁹⁷ Lissabonin sopimus on syventänyt erityisesti jäsenmaiden poliisi- ja

⁹² Helminen-Kuusimäki-Rantaeskola 2012, s. 51 ja 53. Ks. myös Julkaisuluettelo. EU-esitykset ja kartat. Eurooppa-tiedotuksen internetsivut.

⁹³ Julkaisuluettelo. EU-esitykset ja kartat. Eurooppatiedotuksen internetsivut.

⁹⁴ Helminen mts. 53.

⁹⁵ Ruonala 2011, s. 115-116. Mainittujen virastojen ja akatemian nimet on selitetty Lyhenteet-luettelossa.

⁹⁶ Ojanen 2010, s. 17. Helminen-Kuusimäki-Rantaeskola 2012, s. 44.

⁹⁷ Helminen mts. 44.

rikosoikeudellista yhteistyötä.⁹⁸ Se toi uudistuksia oikeus- ja sisäasioihin. Perusoikeuksien tärkeyttä korostaa Wienissä maaliskuussa 2007 toimintansa aloittanut EU:n perusoikeusvirasto. Vuoden 2009 lopussa hyväksyttiin uusi vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen ohjelma vuosille 2010-2014. Niin sanotun Tukholman ohjelman tavoitteena on varmistaa kansalaisten perusoikeuksien toteutuminen ja parempi turvallisuus.⁹⁹

3.2 Perustuslaki ja perusoikeudet

Suomen perustuslain (731/1999) 2 § 3 momentin mukaan ”Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.” Poliisilaki-teoksen mukaan ”Perusoikeudella tarkoitetaan perustuslaissa säädettyä yksilölle kuuluvaa oikeutta. Perusoikeuksille ominaista on, että ne ovat perustavanlaatuisia, erityisen tärkeitä oikeuksia. Ne ovat lisäksi yleisluonteisia, periaatteessa kaikille kuuluvia oikeuksia.”¹⁰⁰ Lupahallintoasioilla on liittymäkohtia perusoikeuksiin. Lupa-asioita koskevassa sääntelyssä ja säännösten tulkinnassa pitää ottaa huomioon esimerkiksi liikkumisvapautta sekä kokoontumis- ja mielenosoitusoikeutta koskevat perusoikeussäännökset.¹⁰¹ Perustuslain 2 luvussa säädetään perusoikeuksista. Perustuslain 2 luvun 6 §:n mukaan kaikki ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Kaikkia lapsia on kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti. Sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa ja työelämässä, erityisesti palkkauksesta sekä muista palvelussuhteen ehdoista määrättäessä, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.¹⁰² Tämä periaate sisältää myös syrjintäkiellon.¹⁰³

Perustuslain 2 luvun 9 §:n mukaan jokaisella on esimerkiksi oikeus lähteä maasta, mutta tähän oikeuteen voidaan kuitenkin lailla säätää välttämättömiä rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi tai maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi. Lain 12 § säätelee sananvapautta ja julkisuutta. Sen mukaan jokaisella on

⁹⁸ Julkaisuluettelo. EU-esitykset ja kartat. Eurooppatiedotuksen internetsivut.

⁹⁹ Oikeus- ja sisäasiat. Oikeus- ja sisäasiat Euroopan unionissa. Eurooppatiedotuksen internetsivut.

Ks. lisää perusoikeusvirastosta: http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/index_en.htm

¹⁰⁰ Helminen-Kuusimäki-Rantaeskola 2012, s. 13.

¹⁰¹ Helminen mts. 309.

¹⁰² Ks. esim. Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta eli Tasa-arvolaki (609/1986), Yhdenvertaisuuslaki 21/2004).

¹⁰³ Helminen mts. 15.

sananvapaus, johon sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä sekä muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Viranomaisen hallussa olevat asiakirjat sekä muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta sekä tallenteesta. Tästä asiasta on tarkemmin säännelty Laissa viranomaisten toiminnan julkisuudesta eli Julkisuuslaissa (621/1999).

Perustuslain 2 luvun 13 §:n mukaan jokaisella on oikeus lupaa hankkimatta järjestää kokouksia sekä mielenosoituksia ja osallistua niihin. Kaikilla on myös yhdistymisvapaus, johon sisältyy oikeus ilman lupaa perustaa yhdistys, kuulua tai olla kuulumatta yhdistykseen ja osallistua yhdistyksen toimintaan. Myös ammatillinen yhdistymisvapaus sekä vapaus järjestäytyä muiden etujen valvomiseksi on turvattu. Tarkempia säännöksiä kokoontumisvapauden ja yhdistymisvapauden käyttämisestä annetaan lailla (Kokoontumislaki 530/1999). Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa.

Perustuslain 17 § säätelee oikeudesta omaan kieleen ja kulttuuriin. Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi, ja jokaisella on oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa asiassaan omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia, sekä saada toimituskirjansa tällä kielellä. Julkisen vallan pitää huolehtia maan suomen- ja ruotsinkielisen väestön sivistyksellisistä ja yhteiskunnallisista tarpeista samanlaisten perusteiden mukaan. Saamelaisilla alkuperäiskansana sekä romaneilla ja muilla ryhmillä on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään sekä kulttuuriaan. Saamelaisten oikeudesta käyttää saamen kieltä viranomaisessa säädetään lailla. Myös viittomakieltä käyttävien sekä vammaisuuden vuoksi tulkitsemis- ja käännösapua tarvitsevien oikeudet turvataan lailla.¹⁰⁴

Oikeusturvaa säätelee perustuslain 21 §. Sen mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti sekä ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa ja oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus ja oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös sekä hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

¹⁰⁴ Ks. Saamen kielilaki (1086/2003), Laki vammaisten henkilöiden tulkkaukspalvelusta (133/2010).

Hyvään hallintoon sisältyvät lisäksi virkatoiminnan puolueettomuus sekä palveluperiaate.¹⁰⁵ Lain 22 §:n mukaan julkisen vallan pitää turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslain 108 ja 109 §:t nimenomaisesti säätelevät sitä, että ylimmät laillisuusvalvojat, Valtioneuvoston oikeuskansleri sekä Eduskunnan oikeusasiamies, tehtävänsä hoitaessaan valvovat perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen tehtäviä tutkin myöhemmin kohdassa 5.1. Perusoikeuksista poikkeusoloissa säädetään lain 23 §:ssä, jonka mukaan perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn sekä soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana, ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet.

Perustuslain 10 luku säätelee laillisuusvalvontaa. Lain 107 § säätelee lakia alemmanasteisten säädösten soveltamisrajoituksesta. Tämän lain kohdan mukaan mikäli asetuksen tai muun lakia alemmanasteisen säädöksen säännös on ristiriidassa perustuslain tai muun lain kanssa, sitä ei saa soveltaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Perustuslain 118 §:n mukaan jokainen virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta, ja on myös vastuussa sellaisesta monijäsenen toimituksen päätöksestä, jota hän on toimituksen jäsenenä kannattanut. Esittelijä vastaa siitä, mitä hänen esittelystään on päätetty, ellei hän ole jättänyt päätökseen eriävää mielipidettä. Jokaisella, joka on kärsinyt oikeudenloukkauksen tai vahinkoa virkamiehen tai jonkun muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen ja vahingonkorvausta julkisyhteisöltä tai virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään. Tässä tarkoitettua syyteoikeutta ei kuitenkaan ole, jos syyte on perustuslain mukaan käsiteltävä valtakunnanoikeudessa.

3.3 Laki poliisin hallinnosta

3.3.1 Sisäministeriö, Poliisihallitus ja poliisiyksiköt

Poliisin hallinnosta annetun lain (110/1992) 1 §:n mukaan poliisin toimialan ohjauksesta ja valvonnasta sekä erikseen ministeriölle säädettävistä poliisin toimialan tehtävistä vastaa sisäministeriö. Ministeriön alaisena keskushallintoviranomaisena on poliisin yliohtona toimiva

¹⁰⁵ Helminen-Kuusimäki-Rantaeskola 2012, s. 20-21.

Poliisihallitus Poliisihallituksen alaisina valtakunnallisina yksikköinä toimivat 1.1.2014 lähtien keskusrikospoliisi, suojelupoliisi sekä Poliisiammattikorkeakoulu. Poliisihallituksen alaisina paikallishallintoviranomaisina toimivat poliisilaitokset. Poliisiyksiköjä ovat Poliisihallitus sekä sen alaiset yksiköt. Poliisitoimesta Ahvenanmaan maakunnassa säädetään erikseen. korjaa tätä??

Poliisin hallinnosta annetun lain 4 §:n mukaan Poliisihallitusta johtaa poliisiylijohtaja. Sisäministeriön ohjauksen mukaisesti Poliisihallituksen tehtävänä on suunnitella, kehittää, johtaa sekä valvoa poliisitoimintaa ja sen tukitoimintoja, vastata poliisin tehtäviin liittyvien kansalaisten palvelujen tasapuolisesta saatavuudesta ja laadusta maan eri puolilla, päättää poliisiyksiköiden välisestä yhteistoiminnasta, vastata poliisiyksiköiden tulosohtauksesta sekä voimavarojen suuntaamisesta niille ja lisäksi huolehtia muista sille säädetystä tai määrätyistä tehtävistä. Poliisin hallinnosta annetun asetuksen (158/1996) 28 §:n mukaan Poliisihallituksella pitää olla poliisiylijohtajan vahvistama työjärjestys. Keskusrikospoliisilla, suojelupoliisilla ja poliisilaitoksella tulee olla ohjesääntö, jonka yksikkö vahvistaa.

3.3.2 Paikallispoliisi ja poliisilaitosten yhteistoiminta

Poliisin hallinnosta annetun lain 6 §:n mukaan paikallisen poliisin toiminta järjestetään kihlakunnittain siten, että poliisilaitoksen toimialueena voi olla yksi tai useampi kihlakunta. Poliisilaitos vastaa poliisin tehtäviin liittyvien kansalaisten palvelujen tasapuolisesta saatavuudesta ja laadusta omalla toimialueellaan. Valtioneuvoston asetuksella säädetään poliisilaitoksista, joiden toimialueena on useampi kuin yksi kihlakunta. Poliisilaitoksella voi myös olla alueellisia yksiköitä. Valtioneuvoston asetuksella säädetään tällaisen alueellisen yksikön toimialueesta. Sisäministeriö päättää poliisilaitoksien toimipisteiden sijaintipaikat.

Poliisin hallinnosta annetun lain 8 §:n mukaan Poliisihallituksella on mahdollisuus poliisitoiminnan tarkoituksenmukaiseksi järjestämiseksi asianomaisia poliisilaitoksia ja alueen kuntia kuultuaan määrätä tietyt poliisilaitokset hoitamaan tehtäviä yhteistoiminnassa. Näissä yhteistoimintapäätöksissä määrätään päällikkö johtamaan yhteistoiminnassa hoidettavia tehtäviä ja muut johtosuhteet sekä annetaan tarvittaessa tarkempia määräyksiä yhteistoiminnan järjestämiseksi.

3.4 Poliisilaki lupahallinnon näkökulmasta

Poliisilain (872/2011) 1 luvun 1 §:n 1 momentissa säädetään poliisin tehtävistä, joita ovat oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen turvaaminen, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden

ylläpitäminen ja rikosten ennalta estäminen, selvittäminen sekä syyteharkintaan saattaminen. Poliisin tehtävänä on toimia turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten ja alueella olevien yhteisöjen sekä asukkaiden kanssa. 1.1.2014 voimaan tulleeseen poliisilain edellä mainittuun 1 §:ään lisättiin rikosten paljastaminen, joka siitä vielä viime vuonna erikseen mainittuna puuttui. Toisena uutena kohtana mainitaan poliisin tehtäviin kuuluvasta kansainvälisestä yhteistyöstä huolehtiminen.¹⁰⁶

Uudessa 1.1.2014 voimaan tulleessa poliisilaissa lupahallinto on nostettu erikseen esille. Poliisilain 1 luvun 1 §:n 2 momentissa tulee nyt mainituksi poliisin lupahallinto: ”Poliisi suorittaa lisäksi lupahallintoon liittyvät ja muut sille laissa erikseen säädetty tehtävät sekä antaa jokaiselle tehtäväpiiriinsä kuuluvaa apua.” Hallituksen esityksen Eduskunnalle poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 224/2010) lakiehdotusten yksityiskohtaisissa perusteluissa painotetaan lupahallintoasioiden tärkeyttä osana poliisitoimintaa. Perusteluissa sanotaan, että ”Lupahallintoasioita on säädetty poliisin tehtäviksi lähinnä silloin, kun yleinen järjestys ja turvallisuus sitä edellyttävät. Esimerkkinä mainittakoon ampuma-aseluvat, passit, järjestyksenvalvojaksi ja vartijaksi hyväksyminen. Myös turvallisuusselvityksen laatiminen on säädetty poliisin tehtäväksi.”¹⁰⁷

Lupahallintotehtävät ovat sisällöltään kahdensuuntaisia. Lupapalvelulla tarkoitetaan viranomaisen toimintaa sen käsitellessä ja ratkaistessa henkilöiden tekemiä luvan saamista tai sen voimassaolon jatkamista koskevia hakemuksia. Lupavalvonta taas puolestaan on viranomaisen toimintaa, jolla lupaviranomainen pyrkii varmistautumaan siitä, että luvan hakija täyttää luvan edellytykset ja noudattaa lupaehtoja luvan myöntämisen jälkeen. Mikäli luvan haltija ei kuitenkaan enää täytä luvan edellytyksiä tai rikkoo lupaehtoja tai syyllistyy tietynlaiseen rikokseen, kysymykseen voi tulla luvan peruuttaminen tai muunlaiset haittaseuraamukset.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Vrt. Laki poliisin hallinnosta 7 §, jossa säädetään paikallispoliisin tehtävistä, joita ovat yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen, toimiminen rikollisuuden ennalta estämiseksi, rikoksia ja muita yleistä järjestystä tai turvallisuutta vaarantavien tapahtumien tutkiminen, liikenteen ohjaaminen ja valvominen ja lisäksi toimiminen liikenneturvallisuuden edistämiseksi sekä myös muiden poliisille säädettyjen tai määrättyjen tehtävien suorittaminen.

¹⁰⁷ HE 224/2010, s. 71. Lisäksi Helminen-Kuusimäki-Rantaeskola 2012: ”Tähän voidaan lisätä, että lupahallinnolla on myös rikoksia ennalta estävä funktio.”, s. 305.

¹⁰⁸ Helminen-Kuusimäki-Rantaeskola 2012, s. 305-306. Hiukan toisin määriteltynä samassa teoksessa: ”Lupahallintoasiat ovat yhtäältä asiakkaiden kannalta katsoen olennaisia palvelutehtäviä ja muodostavat toisaalta tärkeän sektorin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä koskevissa toiminnoissa. Lupahallintoon kuuluu myös luvanvaraisten toimintojen edellytysten sekä muun lainmukaisuuden valvonta.”, s. 60.

Poliisilain 1 luvun 2 §:n mukaan poliisin pitää kunnioittaa perus- ja ihmisoikeuksia sekä toimivaltuuksia käyttäessään valittava perusteltavissa olevista vaihtoehdoista se, joka kaikkein parhaiten edistää näiden oikeuksien toteutumista. Lain 1 luvun 3 §:ssä säädetään suhteellisuusperiaatteesta. Sen mukaan poliisin toimenpiteiden on oltava puolustettavia suhteessa tehtävän tärkeyteen, vaarallisuuteen ja kiireellisyyteen, tavoiteltavaan päämäärään, toimenpiteen kohteena olevan henkilön käyttäytymiseen, ikään, terveyteen sekä muihin vastaaviin häneen liittyviin seikkoihin ja muihin tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin. Lain 1 luvun 4 §:ssä on säädetty vähimmän haitan periaatteen noudattamisesta. Sen mukaan poliisi ei toimenpiteillään saa puuttua kenenkään oikeuksiin enempää eikä kenellekään saa aiheuttaa suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi. Poliisin on myös 1 luvun 5 §:n mukaan noudatettava tarkoitussidonnaisuuden periaatetta eli poliisi saa käyttää toimivaltuuksiaan vain säädettyyn tarkoitukseen. Poliisilain 1 luvun 6 § säätelee poliisin tehtävien hoitoa ja tärkeysjärjestystä. Poliisin pitää toimia asiallisesti sekä puolueettomasti ja yhdenvertaista kohtelua ja sovinnollisuutta edistäen. Poliisin on ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin pyrittävä ylläpitämään yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Poliisin tehtävät pitää hoitaa tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti ja olosuhteiden vaatiessa tehtävät on asetettava tärkeysjärjestykseen.

3.5 Hallintolaki

Tänä päivänä julkiselta hallintotoiminnalta edellytetään yleisesti tehokkuutta, tuloksellisuutta sekä palvelualttiutta. Kuitenkin toiminnan tulee yhtäaikaan täyttää valtiosäännön mukaiset oikeusturvan perusvaatimukset. Kullan mukaan ristiriidoilta oikeusturvan ja uusien markkinasuuntautuneiden hallintomallien välillä ei ole kuitenkaan kokonaan voitu välttyä. Hallintomenettelyn tavoitteita on muokattu uuteen suuntaan, jotta hallinnollisten ja oikeudellisten sekä toisaalta julkisten ja yksityisten intressejä on voitu yhteensovittaa. Viranomaiskeskeisyyden sijasta on alettu painottaa ihmiskeskeisyyttä, yksipuolisen toiminnan sijasta osallistumista sekä vuorovaikutusta ja muodollisuuden sijaan joustavaa asiakaspalvelua.¹⁰⁹

Perustuslain lisäksi hallintolaki (434/2003) säätelee hyvän hallinnon perusteita. Tämä säätely on merkittävää yleishallinto-oikeudellisesti, sillä siinä vahvistetaan muun muassa viranomaisen harkintavaltaa sitovat hallinnon oikeusperiaatteet, jotka ovat lähinnä aineellisia oikeusperiaatteita

¹⁰⁹ Kulla 2012, s. 1.

eli toiminnan sisällöllisiä laillisuusperusteita, mutta näillä periaatteilla on myös hallintomenettelyssä merkitystä. Hallintolaki on myös madaltanut sisällöllisten ja menettelyllisten sääntelyiden välistä raja-aitaa.¹¹⁰ Poliisitoiminnassa noudatetaan hallintolakia, joka säätelee hyvän hallinnon perusteita. Näistä perusteista ei löydy muualta lainsäädännöstä kuin joitakin yksittäisiä mainintoja. Tämän vuoksi hallinnon oikeusperiaatteita ja muita hyvän hallinnon perusteita sovelletaan julkishallinnossa laajasti. Hyvän hallinnon perusteet on aina huomioitava julkista tehtävää hoidettaessa tai käytettäessä julkista valtaa.¹¹¹ Hallintolain 1 luvun 2 §:n mukaan sitä on sovellettava valtion viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa ja itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa (viranomainen).

Hallintolain 1 luvun 1 §:n mukaan sen tarkoituksena on toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa ja oikeusturvaa hallintoasioissa sekä edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta. Hyvän hallinnon perusteiden yleisiin lähtökohtiin kuuluvat edellä mainitun lisäksi hallintolain 2 luvussa määritellyt hallinnon oikeusperiaatteet (6 §), palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus (7 §), neuvonta (8 §), hyvän kielenkäytön vaatimus (9 §) ja viranomaisten yhteistyö (10 §). Mäenpään mukaan lakia voi kokonaisuutena pitää hyvän hallinnon takeet määrittelevänä standardisäädöksenä, joka myös samalla toteuttaa perustuslain sisältämän toimeksiannon määritellä nuo takeet lailla. Viranomaisten toiminnassa ja julkista hallintotehtävää hoidettaessa on näin ollen noudatettava hallintolakia myös perusoikeussääntelyn toteuttamiseksi. Tästä syystä hallintolaissa määriteltyä viranomaistoiminnan laatutasoa voi pitää lisäksi hyvän hallinnon yleisenä vähimmäistasona. Vaikka on mahdollista, että hallinnon toiminnasta ja viranomaismenettelystä voidaan säätää myös erityislaeissa, näillä erityissäännöksillä ei siis tulisi voida heikentää hallintolain määrittelemiä hyvän hallinnon perusteita. Hyvän hallinnon perusteisiin on mahdollista katsoa kuuluvan lisäksi sellaisia menettelyä koskevia vaatimuksia, jotka on määriteltynä hallintolain muissa, hallintoasian käsittelyä määrittävissä säännöksissä. Vaatimukset muodostavat elimellisen osan hyvän hallinnon toteuttamisesta. Niihin kuuluvat esimerkiksi käsittelyn viivytyksettömyys (23 §) ja esteellisyysperusteiden huomioon ottaminen (27 – 30 §), asianosaisen oikeus tulla kuulluksi (34 §) ja oikeus saada perusteltu päätös (45 §).¹¹²

Viranomaisten toiminta ja toimintamuodot ovat modernissa hallinnossa jaettavissa neljään pääalueeseen, joita ovat hallinnollinen sääntely ja julkisen vallan käyttö hallintotoiminnassa,

¹¹⁰ Kulla 2012, s. 1.

¹¹¹ Kulla mts. 86-90.

¹¹² Mäenpää 2011, s. 29.

julkisten palvelujen tuottaminen ja julkisten etujen jakaminen, hallinnon sisäinen, pääosin julkishallintoa ylläpitävä toiminta, kuten henkilöstö- ja taloushallinto sekä hallintoviranomaisten taloudellinen toiminta. Kuten jo aiemmin on tullut esille, hallintolakia sovelletaan kaikissa viranomaisissa, ja lähtökohtana on, että laki kattaa nämä kaikki hallinnon toimintamuodot. Sisällöllisesti ja rakenteellisesti hallintolaki kohdistuu varsinkin hallintoasian käsittelyyn eli toimintaan, jossa keskeistä on viranomaisen ja hallinnon asiakkaan välinen suhde. Tämä on tyypillistä varsinkin hallinnon kahdella ensimmäisellä toiminta-alueella. Sen sijaan viranomaisen sisäiseen toimintaan ja taloudelliseen toimintaan laki soveltuu käytännössä jonkin verran rajoitetummin. Hallintoasian käsittely tarkoittaa normaalisti hallintopäätökseen päättyvää viranomaisen toimintaa. Tästä esimerkkinä voidaan mainita erityisesti hallinnolliseen sääntelyyn sisältyvä hallintopäätöksen tekeminen. Tyypillisiä sääntelyä sisältäviä hallintopäätöksiä ovat erilaiset hallintolupia koskevat päätökset, kuten esimerkiksi ajokortti.¹¹³ Hallinnon sisäiseen ohjaukseen sekä valvontaan kuuluvat esimerkiksi hallinnon sisäiset määräykset tai ohjeet, jotka koskevat lain toimeenpanoa, sekä viraston työjärjestyksen tai ohjesäännön hyväksyminen. Ne ovat myös hallintolain soveltamisen kohteena.¹¹⁴

Hallintolain 5 §:n mukaan, mikäli jossakin muussa laissa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä on sovellettava tämän lain asemesta. Hallintolaista poikkeavien säännösten etusija suhteessa hallintolakiin ei kuitenkaan ole ehdoton. Kun sovelletaan hallintolaista poikkeavia menettelysäännöksiä, on erityisesti otettava huomioon perustuslain 21 §:ssä määritelty oikeus asian mukaiseen käsittelyyn sekä velvoite hyvän hallinnon takeiden noudattamiseen, koska hallintolaki konkretisoi näitä perusvaatimuksia. Hallintolaki toteuttaa näin ollen keskitetysti perustuslaillista toimeksiantoa määritellä asianmukaisen käsittelyn perusteet ja hyvän hallinnon takeet lailla.¹¹⁵

Hallintolain 6 §:ssä on tiivistetyssä muodossa määritelty *viisi hallinnon oikeusperiaatetta*. Tämä säännös on muotoiltu seuraavasti: ”Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.” Nämä viisi oikeusperiaatetta Mäenpää on määritellyt seuraavasti: Ensimmäisenä on *yhdenvertaisuusperiaate*, joka tarkoittaa sitä, että viranomaisella ja virkamiehellä on velvollisuus

¹¹³ Mäenpää 2011, s. 30-31.

¹¹⁴ Mäenpää mts. 34.

¹¹⁵ Mäenpää mts. 38.

kohdella kaikkia hallinnon asiakkaita tasapuolisesti ja johdonmukaisesti. Toiseksi on mainittu *tarkoitussidonnaisuuden periaate*, jonka sisältönä on se, että viranomainen saa käyttää toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin eikä viranomainen saa käyttää harkintavaltaansa väärin. Kolmantena on *objektiviteettiperiaate*, jonka mukaan viranomaisen toiminnan on oltava riippumatonta ja puolueetonta, ja tämän lisäksi viranomaisen toimien on oltava objektiivisesti perusteltavia. Neljäntenä olevan *suhteellisuusperiaatteen* mukaan viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa niille laissa määriteltyyn tavoitteeseen nähden. Viimeisenä mainitun *luottamuksensuojaperiaatteen* mukaan viranomaisen toimien on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.¹¹⁶

3.6 Muuta paikallispoliisin lupahallintoa koskevaa lainsäädäntöä

Poliisin toimintaa säätelee *laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta* (621/1999) eli Julkisuuslaki. Julkisuuslain 1 luvun 1 §:ssä säädetään julkisuusperiaatteesta, jonka mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, ellei tässä tai jossakin muussa laissa toisin erikseen säädetä. Lain 1 luvun 2 § säätelee oikeutta saada tieto viranomaisten julkisista asiakirjoista ja viranomaisessa toimivan vaitiolovelvollisuudesta, asiakirjojen salassapidosta sekä muista tietojen saantia koskevista yleisten ja yksityisten etujen suojaamiseksi välttämättömistä rajoituksista samoin kuin viranomaisten velvollisuuksista julkisuuslain tarkoituksen toteuttamiseksi. Julkisuuslaissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien sekä viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on 1 luvun 3 §:n mukaan toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa ja antaa yksilöille sekä yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan sekä julkisten varojen käyttöä, lisäksi muodostaa vapaasti mielipiteensä ja vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan. Julkisuuslakia sovelletaan viranomaisiin, joihin kuuluvat 1 luvun 4 §:n mukaan esimerkiksi valtion hallintoviranomaiset sekä muut valtion virastot ja laitokset. Näin ollen myös poliisissa sovelletaan julkisuuslakia.

Kielilain (423/2003) 1 luvun 1 §:n mukaan Suomen kansalliskielet ovat suomi ja ruotsi. Lain 1 luvun 2 §:n mukaan sen tarkoituksena on turvata perustuslaissa säädetty jokaisen oikeus käyttää tuomioistuimessa ja muussa viranomaisessa omaa kieltään, joko suomea tai ruotsia. Lain tavoitteena on, että jokaisella oleva oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin sekä hyvään hallintoon taataan kielestä riippumatta ja myös, että yksilön kielelliset oikeudet toteutetaan ilman, että niihin tarvitsee erikseen vedota. Kielilakia sovelletaan 1 luvun 3 §:n mukaan esimerkiksi tuomioistuimissa ja muissa valtion viranomaisissa. Kielilain 1 luvun 6 §:n 1

¹¹⁶ Mäenpää 2011, s. 58-59.

momentin mukaan yksikielisellä viranomaisella tarkoitetaan valtion viranomaista, jonka virka-alueeseen kuuluu vain samankielisiä kuntia. Lain 1 luvun 6 §:n 2 momentin mukaan kaksikielisellä viranomaisella puolestaan tarkoitetaan valtion keskushallintoviranomaista ja muuta viranomaista, jonka virka-alueeseen kuuluu erikielisiä kuntia tai vähintään yksi kaksikielinen kunta. Viranomaisen alueellisen yksikön tai muun alueellisen organisaation kielellinen asema määräytyy sen virka-alueen kielellisen aseman mukaan. Julkisuuslain 2 luvun 10 §:n mukaan valtion viranomaisessa ja kaksikielisessä kunnallisessa viranomaisessa jokaisella yksityishenkilöllä on oikeus käyttää suomea tai ruotsia. Viranomaisen on lisäksi järjestettävä asiassa kuultavalle mahdollisuus tulla kuulluksi omalla kielellään, suomeksi tai ruotsiksi.

Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa annetun lain (761/2003) 1 luvun 1 §:n mukaan sitä sovelletaan poliisilain (872/2011) 1 luvun 1 §:ssä tarkoitettujen tehtävien suorittamiseksi tarpeellisten henkilötietojen automaattiseen käsittelyyn sekä muuhun henkilötietojen käsittelyyn silloin, kun henkilötiedot muodostavat tai niiden on tarkoitus muodostaa henkilörekisteri tai sen osa. Henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan *henkilötietolakia* (523/1999) sekä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999) siltä osin kuin tässä laissa tai muussa laissa ei toisin säädetä. Lain 2 luvun 2 §:ssä säädetään poliisiasiaihin tietojärjestelmästä, joka on poliisin valtakunnalliseen käyttöön tarkoitettu pysyvä automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidettävä henkilörekisteri. Se voi sisältää henkilöistä tietoja, joita on tarpeen käsitellä poliisilain 1 luvun 1 §:n 1 momentissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi. Tietojärjestelmään voidaan tallettaa esimerkiksi rikosilmoituksen tai muuta tapahtumaa koskevan ilmoituksen numero, tapahtuma-aika ja -paikka.

Lain 2 luvun 3 §:ssä säädetään myös hallintoasiain tietojärjestelmästä. Se on samoin kuin poliisiasiaihin tietojärjestelmä, poliisin valtakunnalliseen käyttöön tarkoitettu pysyvä automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidettävä henkilörekisteri. Hallintoasiain tietojärjestelmä voi sisältää henkilöistä tietoja, joita on tarpeen käsitellä poliisilain 1 luvun 1 §:n 2 momentissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi. Tietojärjestelmään saadaan muun muassa tallettaa henkilön henkilöllisyyttä koskevista tiedoista tietojärjestelmän käyttötarkoituksen kannalta seuraavat tarpeelliset tiedot: henkilön nimet, syntymäaika, henkilötunnus, sukupuoli, äidinkieli, kansalaisuus, kotivaltio, siviilisääty, syntymävaltio, syntymäkotikunta, kotikunta, ammatti, osoite ja puhelinnumero tai muu yhteystieto, tieto henkilön kuolemasta tai kuolleeksi julistamisesta.

Tietojärjestelmään saadaan lain 2 luvun 3 §:n mukaan tallettaa poliisilain 1 luvun 1 §:n 2 momentissa säädettyjen tehtävien suorittamiseksi hankittuja muita tarpeellisia tietoja, muun muassa ampuma-aselaissa (1/1998) säädettyjen poliisin tehtävien suorittamiseksi tarpeelliset tiedot mainitussa laissa tarkoitettusta hakemuksesta, luvasta, poliisin toimenpiteestä, päätöksestä, esteestä, huomautuksesta, ilmoituksesta, tarkastuksesta sekä soveltuvuustestin suorittamisajankohdasta (aselupatiedot). Tietojärjestelmään voidaan tallettaa tiedot henkilökorttilaissa (829/1999) poliisille säädettyjen tehtävien suorittamiseksi tarpeelliset tiedot mainitussa laissa tarkoitettusta hakemuksesta, päätöksestä, luvasta, poliisin toimenpiteestä, esteestä, huomautuksesta ja ilmoituksesta sekä passilaissa (671/2006) poliisille, ulkoasiainministeriölle ja Suomen edustustoille säädettyjen tehtävien suorittamiseksi tiedot passihakemuksesta ja päätöksestä passiasiassa, tiedot passista tai muusta Suomen viranomaisen antamasta matkustusasiakirjasta, tiedot passin katoamisesta, anastamisesta tai haltuun ottamisesta sekä tiedot passin antamisen esteistä ja passiasiaan liittyvästä huomautuksesta (henkilökortti- ja passitiedot).

Lain 2 luvun 3 §:n mukaan edelleen tietojärjestelmään voidaan tallettaa henkilön tunnistamiseksi ja henkilöllisyyttä osoittavan asiakirjan valmistamiseksi henkilön valokuva ja nimikirjoitusnäyte, jotka henkilö on luovuttanut poliisille, ulkoasiainministeriölle tai ulkoasiainhallinnon viranomaiselle hakiessaan sellaista lupaa tai päätöstä, jonka valmistamiseen henkilön valokuva ja nimikirjoitusnäyte ovat tarpeen; kuvatietoihin talletettua henkilön valokuvaa ja nimikirjoitusnäytettä saadaan asianomaisen henkilön suostumuksella käyttää muunkin hänen hakemansa hallintoluvan tai päätöksen valmistamiseen kuin sen asiakirjan valmistamiseen, johon henkilön valokuva ja nimikirjoitusnäyte on luovutettu (kuvatiedot), sekä passilaissa poliisille, ulkoasiainministeriölle ja Suomen edustustoille säädettyjen tehtävien suorittamiseksi passilain 6 a §:ssä tarkoitetut passihakijalta passin hakutilanteessa otetut sormenjäljet (passin sormenjälkitiedot).

Hallintoasiain tietojärjestelmään voidaan tallettaa *turvallisuusselvityksistä annetun lain* (177/2002) 4 luvussa säädettyssä tarkoituksessa tieto siitä, että henkilöstä on tehty mainitussa laissa tarkoitettu suppea turvallisuusselvitys sekä selvityksen antamisaika ja muut selvityksen yksilöimiseksi tarpeelliset tiedot (paikallispoliisin turvallisuusselvitystiedot). Järjestelmään on lupa tallettaa myös yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa (282/2002) ja järjestyksenvalvojista annetussa laissa (533/1999) poliisille säädettyjen tehtävien suorittamiseksi tarpeelliset tiedot yksityisistä turvallisuuspalveluista annetussa laissa ja sen nojalla annetuissa

tarkemmissa säännöksissä tarkoitettu hakemuksesta, päätöksestä, kortista, poliisin toimenpiteestä, esteestä, huomautuksesta, ilmoituksesta ja tarkastuksesta sekä järjestyksenvalvojista annetussa laissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä tarkoitettu hakemuksesta, päätöksestä, luvasta, kortista, poliisin toimenpiteestä, esteestä, huomautuksesta ja ilmoituksesta (turvallisuusalan valvontatiedot).

Lain 2 luvun 3 §:n mukaan tietojärjestelmässä voi olla myös talletettuina tiedot rahankeräyslaissa (255/2006) säädettyjen tehtävien suorittamiseksi tarpeelliset tiedot lupahakemuksista, luvista, lupien peruuttamisista, varoituksista ja tilityksistä sekä luvan hakijoista ja saajista, rahankeräyksen käytännön toimeenpanijoista ja näiden vastuuhenkilöistä sekä tarkastustoimenpiteistä (rahankeräysten valvontatiedot sekä arpajaislaissa (1047/2001) säädettyjen tehtävien suorittamiseksi tarpeelliset tiedot ilmoituksista, lupahakemuksista, luvista, lupien peruuttamisista, tilityksistä, ilmoitusten tekijöistä sekä luvan hakijoista ja saajista, arpajaisten käytännön toimeenpanijoista ja näiden vastuuhenkilöistä, tarkastustoimenpiteistä sekä kieltoihin ja uhkasakkomenettelyyn liittyvistä toimenpiteistä (arpajaislupatiedot).

Valtion virkamieslain (750/1994) 1 luvun 1 §:ssä säädetään valtion virkasuhteesta, joka on julkisoikeudellinen palvelussuhde, jossa valtio on työnantajana ja virkamies työn suorittajana. Lain mukaan virasto tarkoittaa lailla tai valtioneuvoston asetuksella perustettua valtion virastoa tai laitosta. Lain 1 luvun 2 §:n mukaan tavoitteena on turvata valtion tehtävien hoitaminen tuloksellisesti ja tarkoituksenmukaisesti sekä oikeusturvavaatimukset täyttäen ja turvata virkamiehelle oikeudenmukainen asema suhteessa työnantajaan. Virkamieslain 4 luvun 14 §:n mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä, ja hänen on noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Virkamiehen on lisäksi käyttäydyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Lain 4 luvun 15 §:n mukaan virkamies ei saa vaatia, hyväksyä tai ottaa vastaan taloudellista tai muuta etua, jos se voi heikentää luottamusta virkamieheen taikka viranomaiseen. Virkamieslain 4 luvun 17 §:n mukaan virkamiehen vaitiolovelvollisuudesta on voimassa, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetussa laissa (621/1999) ja muussa laissa säädetään.

Sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun (13/2003) lain 1 luvun 1 §:n mukaan sen tarkoituksena on lisätä asioinnin sujuvuutta sekä joutuisuutta ja myös tietoturvallisuutta hallinnossa, tuomioistuimissa ja muissa lainkäyttöelimissä sekä ulosotossa edistämällä sähköisten tiedonsiirtomenetelmien käyttöä. Laki säätelee viranomaisten ja näiden asiakkaiden oikeuksia, velvollisuuksia sekä vastuita sähköisessä asioinnissa. Lakia on 1 luvun 2 §:n mukaan

sovellettava hallintoasian, tuomioistuinasian, syyteasian ja ulosottoasian sähköiseen vireillepanoon sekä käsittelyyn ja päätöksen tiedoksiantoon, ellei muualla laissa toisin ole säädetty. Tätä lakia sovelletaan soveltuvilta osin myös muussa viranomaistoiminnassa. Tuomioistuinasioilla tarkoitetaan yleisissä tuomioistuimissa, hallinto- ja erityistuomioistuimissa käsiteltäviä asioita. Tuomioistuinasioilla tarkoitetaan lisäksi hallintoasioiden muutoksenhakua myös hallintoviranomaisessa tai muussa lainkäyttöelimestä. Lakia sovelletaan sähköiseen asiointiin lisäksi silloin, kun hallintoasian käsittely on muun kuin julkisyhteisön tehtävänä tai kun oikeudenkäyntiasiakirja saadaan toimittaa tuomioistuimen asiakirjan vastaanottamaan määräämälle henkilölle. Lakia ei sovelleta esitutkintaan eikä poliisitutkintaan.

Lain 1 luvun 4 §:n mukaan ”Tässä laissa tarkoitetaan: 1) *sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä* telekopiota ja telepalvelua, kuten sähköistä lomaketta, sähköpostia tai käyttöoikeutta sähköiseen tietojärjestelmään, sekä muuta sähköiseen tekniikkaan perustuvaa menetelmää, jossa tieto välittyy langatonta siirtotietä tai kaapelia pitkin; ei kuitenkaan puhelua; 2) *sähköisellä viestillä* sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä lähetettyä tarvittaessa kirjalliseen muotoon tallennettavissa olevaa informaatiota; ja 3) *sähköisellä asiakirjalla* sähköistä viestiä, joka liittyy asian vireillepanoon, käsittelyyn tai päätöksen tiedoksiantoon.”

Vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetun lain (617/2009) 1 luku 1 § säätelee vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista sekä niihin liittyvien palveluiden tarjoamisesta niitä käyttäville palveluntarjoajille ja yleisölle. Lain 5 luvun 42 §:n mukaan vahvan sähköisen tunnistamisen ja sähköisten allekirjoitusten viranomaisvalvonta, yleinen ohjaus ja kehittäminen kuuluvat liikenne- ja viestintäministeriölle. Viestintävirasto vastaa yleisesti tämän lain noudattamisen valvonnasta. Se myös antaa tarvittaessa teknisiä määräyksiä tunnistuspalvelun tarjoajien ja laatuvarmenteita tarjoavien varmentajien toiminnan luotettavuus- ja tietoturvallisuusvaatimuksista. Tietosuojavaltuutettu valvoo tämän lain henkilötietoja koskevien säännösten noudattamista.¹¹⁷

Poliisitoimintaa säätelee myös *laki säädettyjen määräaikain laskemisesta* (150/1930). Lain 1 §:n mukaan ”Kun laissa tai asetuksessa on säädetty määräaika noudatettavaksi tuomioistuimessa tahi muun viranomaisen luona, on se, mikäli ei joistakin asioista ole toisin säädetty, laskettava, niinkuin tässä laissa sanotaan.” Lupavalvonnassa lakia noudatetaan esimerkiksi määrättäessä

¹¹⁷ Vahvasta sähköisestä asiointista ja sähköisistä allekirjoituksista annetun lain 1 luvun 2 § sisältää määritelmät esimerkiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta, tunnistusvälineestä, ensitunnistamisesta ja kehittyneestä sähköisestä allekirjoituksesta sekä varmenteesta.

ajokieltojen pituuksia. Laki säätelee tarkasti määräaikapäivien, -viikkojen ja -kuukausien laskemista.

3.7 Lainsäädännön soveltaminen hallintolupapäätöksissä – esimerkkeinä passin myöntäminen ja järjestyksenvalvojaksi hyväksyminen

Esimerkkeinä lainsäädännön soveltamisesta lupahallinnossa olen halunnut tuoda esiin passin myöntämisen sekä järjestyksenvalvojaksi hyväksymisen. Kuten lupahallinnossa yleensäkin, on näissä tapauksissa tiukasti noudatettava voimassa olevaa lainsäädäntöä, joka ohjaa oikeaan päätöksentekoon. Suomessa passin myöntämistä säätelee *passilaki* (671/2006). Passilain 1 luvun 3 §:n mukaan matkustusoikeuden osoittamiseksi Suomen kansalaiselle myönnetään hakemuksesta passi, jollei laista muuta johdu. Lain 2 luvun 6 §:ssä säädetään passin hakemisesta. Sitä on haettava kirjallisesti ja hakemukseen on liitettävä hakijan kasvokuva, josta hakijan pystyy hyvin tunnistamaan. Passihakemus pitää jättää poliisilaitokselle henkilökohtaisesti. Hakijan tulee hakiessaan passia esittää tunnistamisasiakirjana poliisin myöntämä voimassa oleva henkilöllisyyttä osoittava asiakirja. Jollei hakijalla ole esittää tällaista tunnistamisasiakirjaa, poliisi suorittaa tunnistamisen.

Ulkomailla oleskeleva Suomen kansalainen voi hakea passia Suomen suurlähetystöstä tai lähetetyn virkamiehen johtamasta konsulaatista tai muusta sellaisesta Suomen edustustosta, jossa palvelevan nimetyn Suomen kansalaisen ulkoasiainministeriö on oikeuttanut myöntämään passeja. Passilain 2 luvun 7 §:n mukaan alaikäisen passihakemukseen pitää liittää hänen huoltajiensa suostumus. Huoltaja voi antaa suostumuksensa passin kelpoisuusalueen tai voimassaoloajan osalta myös rajoitettuna. Sosiaalilautakunnan huostaan ottaman alaikäisen lapsen passin myöntämisestä on olemassa omat säädöksensä.

Passilaki säätelee myös passin myöntämisen esteistä. Lain 2 luvun 15 §:n 1 momentin mukaan passi voidaan evätä henkilöltä, jos hänen todennäköisin syin epäillään syyllistyneen rikokseen, josta saattaa seurata vähintään vuoden vankeusrangaistus ja jota koskeva esitutkinta tai syyteharkinta on kesken tai josta henkilö on syytteessä tai jonka johdosta hänet on etsintäkuulutettu. Passi voidaan evätä hakijalta, joka on tuomittu ehdottomaan vankeusrangaistukseen eikä ole rangaistusta suorittanut. Passin voidaan myös evätä henkilöltä, joka on 28 vuotta täyttänyt asevelvollinen, sen vuoden loppuun, jona hän täyttää 30 vuotta, jollei hän osoita, ettei maanpuolustusvelvollisuus ole esteenä passin myöntämiselle. Passia ei myöskään myönnetä hakijalle, joka on määrätty konkurssilain (120/2004) 4 luvun 8 tai 9 §:ssä tarkoitettuun maastapoistumiskieltoon. Passin myöntämisestä matkustuskieltoon määrätylle

säädetään pakkokeinolain (806/2011) 5 luvun 3 §:ssä. Kun harkitaan passin myöntämistä 15 §:n 1 momentissa tarkoitetulle henkilölle, pitää ottaa huomioon matkustamisen merkitys hänen perhesuhteidensa, terveydentilansa, toimeentulonsa, ammattinsa ja muiden olosuhteiden kannalta. Passin myöntämistä harkittaessa on myös otettava huomioon, onko perusteltua syytä olettaa, että asianomainen matkustaa ulkomaille välttääkseen esitutkintaa, rangaistusta tai sen täytäntöönpanoa.

Passilain 3 luku säätelee passin peruuttamista ja poisottamista. Lain 21 § 1 momentin mukaan passi peruutetaan, jos sen haltija menettää Suomen kansalaisuuden tai vapautetaan siitä, tai jos passinhaltija pyytää passinsa peruuttamista, tai passi katoaa ennen hakijalle luovuttamista tai passinhaltija ilmoittaa passinsa kadonneeksi tai anastetuksi. Passi peruutetaan myös, jos huoltaja tai sosiaalilautakunta on peruuttanut 7 §:n 1 momentissa tarkoitetun suostumuksensa eikä tämän pykälän 2 momentista muuta johdu, tai sosiaalilautakunta vaatii huostaan otetun alaikäisen passin peruuttamista, tai passi on löytötavaralain (778/1988) mukaan hävitettävä. Lain 21 § 2 momentin mukaan vaikka huoltaja on peruuttanut 7 §:n 1 momentissa tarkoitetun suostumuksensa, passi voidaan kuitenkin jättää peruuttamatta, jos peruuttaminen olisi selvästi vastoin lapsen etua ja voidaan pitää ilmeisenä, ettei lasta vastoin huoltajan suostumusta viedä toiseen valtioon muuten kuin tilapäisesti. Sosiaalihuoltolain 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu toimielin on velvollinen antamaan lausunnon siitä, onko passin peruuttaminen selvästi vastoin lapsen etua. Tähän lausuntoon sovelletaan muutoinkin, mitä 11 §:n 3 momentissa säädetään passin epäämisestä annettavasta lausunnosta.

Edelleen passilain 21 §:n 3 momentin mukaan passi voidaan peruuttaa, jos passissa on ilmeinen virheellisyys, se on turmeltunut, sen merkintöjä on muutettu tai siinä on muita kuin viranomaisen merkintöjä, tai jos sen myöntämisen jälkeen on tullut esiin seikkoja, jotka passin myöntämistä harkittaessa todennäköisesti johtaisivat 15 §:n nojalla passin epäämiseen, tai jos passia käyttää muu kuin se, jolle passi on myönnetty, tai Väestörekisterikeskus on erityisestä syystä peruuttanut 5 c §:n 2 momentissa tarkoitetun varmenteen. Kun harkitaan passin peruuttamista 3 momentin 3 kohdan nojalla, on otettava huomioon 16 §:ssä mainitut seikat. Lain 22 §:n mukaan passin peruuttaa poliisilaitos tai sen myöntänyt viranomainen. Passilain 24 § säätelee edellytyksistä ottaa passi viranomaisen haltuun ja 25 § passin ottamisesta viranomaisen haltuun.

Järjestyksenvalvojista annetun lain (533/1999) 12 §:n 1 momentissa säädetään järjestyksenvalvojaksi hyväksymisestä. Järjestyksenvalvojaksi voidaan hyväksyä se, joka on täyttänyt 18 vuotta, ja joka tunnetaan rehelliseksi ja luotettavaksi ja on henkilökohtaisilta

ominaisuuksiltaan tehtävään sopiva, sekä on hyväksytysti suorittanut Poliisihallituksen määrittämät vaatimukset täyttävän koulutuksen, joka sisältää ainakin järjestyksenvalvojatoimintaan, järjestyksenvalvojan tehtäviin sekä järjestyksenvalvojan oikeuksiin ja velvollisuuksiin liittyvät opetusaiheet (järjestyksenvalvojan peruskoulutus). Lisäksi hakijalta vaaditaan se, että hän on hyväksytysti suorittanut aikaisintaan kuusi kuukautta ennen uuden hyväksymisen hakemista Poliisihallituksen määrittämät vaatimukset täyttävän kertauskoulutuksen (järjestyksenvalvojan kertauskoulutus), jos järjestyksenvalvojaksi hyväksymistä hakeva on jo aikaisemmin hyväksytty järjestyksenvalvojaksi 3 kohdan perusteella.

Lain 12 §:n 2 momentin mukaan järjestyksenvalvojaksi hyväksyminen on voimassa korkeintaan viisi vuotta. Järjestyksenvalvojaksi hyväksymiseen voidaan erityisistä syistä liittää koulutuksesta, henkilökohtaisista ominaisuuksista ja muista vastaavista seikoista johtuvia ajallisia ja alueellisia sekä järjestyksenvalvontatehtäviä koskevia ehtoja ja rajoituksia. Lain 12 §:n 3 momentin mukaan järjestyksenvalvojan peruskoulutusta vastaavan aikaisemman koulutuksen suorittanut voidaan 1 momentin 3 kohdan estämättä hyväksyä järjestyksenvalvojaksi uudelleen hänen hakiessaan järjestyksenvalvojaksi hyväksymistä kuuden kuukauden kuluessa aikaisemman järjestyksenvalvojaksi hyväksymisen päättymisestä. Hyväksymisen edellytyksenä on tällöinkin, että hakija on suorittanut hyväksytysti säädetyn järjestyksenvalvojan kertauskoulutuksen. Lain 12 §:n 4 momentissa säädetään siitä, että järjestyksenvalvojaksi hyväksyy hakijan kotikunnan poliisilaitos. Järjestyksenvalvojaksi hyväksymisen johdosta aikaisempi voimassa oleva järjestyksenvalvojaksi hyväksyminen raukeaa. Kotikunta määräytyy kotikuntalain (201/1994) mukaan.

Järjestyksenvalvojista annetun lain 14 §:n mukaan järjestyksenvalvojaksi hyväksymistä koskeva hakemus on jätettävä henkilökohtaisesti, ja se voidaan jättää myös muulle kuin hakijan kotikunnan poliisilaitokselle. Lain 15 § 1 momentin mukaan järjestyksenvalvojan kotikunnan poliisilaitos antaa 12 §:n 1 momentin mukaisesti järjestyksenvalvojaksi hyväksytylle järjestyksenvalvojakortin, joka järjestyksenvalvojan on pidettävä järjestyksenvalvontatehtävissä mukana ja esitettävä se pyydetäessä. Poliisin tarvittaessa antama todistus järjestyksenvalvojaksi hyväksymisestä toimii järjestyksenvalvojakorttina ennen varsinaisen järjestyksenvalvojakortin luovuttamista järjestyksenvalvojalle.

Järjestyksenvalvojista annetun lain 20 §:n 1 momentin mukaan järjestyksenvalvojan kotikunnan poliisilaitoksen pitää peruuttaa järjestyksenvalvojaksi hyväksyminen, jos järjestyksenvalvoja sitä pyytää. Lain 20 §:n 2 momentin mukaan järjestyksenvalvojaksi hyväksyminen tulee peruuttaa

kokonaan tai määrääjäksi, jos järjestyksenvalvoja ei enää olojen olennaisten muutosten vuoksi täytä rehellisyydeltään, luotettavuudeltaan tai henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan järjestyksenvalvojaksi hyväksymisen edellytyksiä, tai jos hänet on lainvoimaisella tuomiolla tuomittu rikoksesta, joka osoittaa hänen olevan sopimaton tehtäväänsä, tai hän on tahallaan menetellyt järjestyksenvalvojana olennaisesti virheellisesti, tai hän on olennaisesti rikkonut järjestyksenvalvojaksi hyväksymiseen liitettyjä ehtoja ja rajoituksia. Poliisilaitos voi 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa hyväksymisen peruuttamisen sijasta antaa järjestyksenvalvojalle varoituksen, jos hyväksymisen peruuttaminen olisi oloihin nähden kohtuutonta.

4. POLIISIHALLINNON SISÄINEN OHJAUS JA VALVONTA

4.1 Laillisuusvalvonta sisäministeriössä ja sen hallinnonalalla

Poliisihallituksen antamilla määräyksillä ja ohjeilla ohjataan poliisihallintoa tulokselliseen ja tarkoituksenmukaiseen toimintaan sekä hyvän hallinnon periaatteiden noudattamiseen. Niillä pyritään yhdenmukaistamaan poliisin eri yksiköiden käytäntöjä. Määräyksien ja ohjeiden voimassaolo on pääsääntöisesti korkeintaan viisi vuotta, mutta ne voidaan lisäksi määrätä toistaiseksi voimassa oleviksi, jos tähän on olemassa perusteltu syy. Määräys tarkoittaa Poliisihallituksen poliisin hallintolain 4 §:n perusteella antamia poliisin toimintaan liittyviä normeja sekä toimintasääntöjä, joita on velvoittavina noudatettava määräyksessä tarkoitetussa tapauksessa. Se voi lisäksi sisältää ohjeluontoisia normeja. Ohje tarkoittaa Poliisihallituksen poliisin hallintolain 4 §:n perusteella antamia yleisiä sääntöjä ja toimintamalleja, joiden noudattamisesta voidaan perustellusta syystä yksittäistapauksessa poiketa. Ohjaava kirje tarkoittaa Poliisihallituksen suosituksena antamaa kannanottoa tai toimintamallia, jonka tarkoituksena on ohjata ja yhdenmukaistaa menettelyä jossakin tietyssä asiassa. Kirjettä voidaan käyttää, mikäli määräyksen tai ohjeen antaminen asiasta ei ole tarkoituksenmukaista.¹¹⁸

Perustuslain 5 luvun 68 § säättää siitä, että jokainen ministeriö vastaa omalla toimialallaan valtioneuvostolle kuuluvien asioiden valmistelusta sekä hallinnon asianmukaisesta toiminnasta. Näin ollen hallinnon lainalaisuuden periaate edellyttää myös viranomaistoiminnan lainmukaisuuden valvontaa. Sisäisestä laillisuusvalvonnasta sisäasiainministeriössä ja sen hallinnonalalla on annettu ohje (SMDnro/2011/700), jonka tarkoituksena on toteuttaa Suomen perustuslain 21 §:ssä jokaiselle taattua hyvää hallintoa ja edistää ministeriölle ja sen hallinnonalalle asetettujen tavoitteiden sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ja ylläpitää ja parantaa toiminnan laatua. Sisäisestä tarkastuksesta on olemassa erillinen ohjeistus.¹¹⁹

Sisäisestä laillisuusvalvonnasta annetun ohjeen mukaan poliisihallinnon sisäisen laillisuusvalvonnan tarkoitus on edistää poliisille asetettujen tavoitteiden toteutumista ja ylläpitää sekä parantaa toiminnan laatua ja samalla vahvistaa kansalaisten luottamusta poliisin toimintaan ja sen laillisuuteen.¹²⁰ Ohje antaa lisäksi puitteet poliisin laillisuusvalvonnan suunnittelulle ja toteutukselle sekä valvonnan tuloksista raportoinnille. Sisäisen laillisuusvalvontamääräyksen mukainen laillisuusvalvonta on sovittava yhteen poliisin eri yksiköiden sisäisen tarkastuksen

¹¹⁸ Poliisihallituksen antamat määräykset ja ohjeet, s. 1-2.

¹¹⁹ Sisäinen laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä ja sen hallinnonalalla, s. 1.

¹²⁰ *ibid.*

kanssa. Sitä sovelletaan kaikkeen poliisitoimintaan, lukuun ottamatta kuitenkin poliisihallinnon taloudenhoitoa, josta on omat määräyksensä.¹²¹

Sisäinen laillisuusvalvonta on toteutettavissa ennalta estävästi, reaaliaikaisesti sekä jälkikäteisesti. Valvonta pyrkii ensijaisesti estämään ennalta mahdollisia virheitä, tuomaan esille ja saattamaan asianmukaiseen käsittelyyn virheellinen tai lainvastainen toiminta niin varhaisessa vaiheessa kuin se on mahdollista. Sisäisen laillisuusvalvonnan keskeisinä toimintamuotoina ovat henkilörekistereiden käytön valvonta, kanteluiden käsitteleminen ja valvontatarkastukset. Valvonnan tarkoitus on tuottaa ministeriön ja hallinnonalan virastojen johdolle oikeaa ja riittävää sekä ajantasaista tietoa toiminnan lainmukaisuudesta.¹²²

Kaikki sisäministeriön osastot, yksiköt ja hallinnonalan virastot ovat lähtökohtaisesti vastuussa omasta laillisuusvalvonnastaan ja oman toimintansa ja toimialansa laillisuusvalvonnan järjestämisestä. Lähiesimiesten suorittaman laillisuusvalvonnan lisäksi on tarvittaessa käytettävä erillistä valvontatoimintoa, jonka tulee toimia kyseisen viranomaisen toimintayksiköihin nähden mahdollisimman riippumattomasti ja puolueettomasti viranomaisen ylimmän johdon välittömässä ohjauksessa. Sisäinen laillisuusvalvonta seuraa oma-aloitteisesti julkisuudessa esitettyä arvostelua viranomaista kohtaan sekä kansalaispalautteita, joihin tarpeen mukaan reagoidaan. Niistä voi seurata esimerkiksi se, että kyseessä olevaa aihetta selvitetään tarkemmin, vastataan arvosteluun tai kehitetään omia toimintatapoja.¹²³

Lähiesimiestyössä laillisuusvalvonta toteutuu päivittäisvalvonnalla ja tarkastustoiminnalla. Näitä voidaan täydentää raportoinnilla, joka tekee mahdolliseksi toiminnan arvioinnin jälkikäteen. Lähiesimies voi parhaiten havaita epäasiallisia, virheellisiä tai lainvastaisia toimintatapoja ja puuttua niihin nopeasti. Hänen tehtävänään on seurata alaistensa työskentelyä ja puuttua viivytyksettä havaitsemiinsa epäkohtiin tai lain, ohjeiden tai hyvän virkamiestavan vastaisiin toimiin sekä ilmoittaa havaitsemistaan merkittävistä virheistä ja puutteista omalle esimiehelleen.¹²⁴ Omassa virkatyössäni pyrin mahdollisuuksien mukaan seuraamaan tehtyjä lupapäätöksiä, niiden sisältöä ja lainmukaisuutta. Käsittelen saamani asiakaspalautteet ja tarvittaessa puutun epäkohtiin, joihin palautteet antavat aihetta. Palautteet voivat vaikuttaa

¹²¹ Sisäinen laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä ja sen hallinnonalalla, s. 1. Ja kuten Jonkka teoksessaan toteaa, ”Kokoavasti voidaan poliisin laillisuusvalvonnan perusta kiteyttää seuraavasti: a) Laillisuusvalvonta on oikeudellisin kriteerein tapahtuvaa laadunvalvontaa. b) Uskottava valvonta on tärkeää virkatoimintaa kohtaan tunnettavan luottamuksen kannalta. Vain uskottavasti valvottu vallankäyttö voi olla aidosti luottamusta herättävää. Jonkka 2004, s. 83.

¹²² Sisäinen laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä ja sen hallinnonalalla, s. 2.

¹²³ Sisäinen laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä ja sen hallinnonalalla, s. 4.

¹²⁴ *ibid.*

työskentely- ja toimintatapojen muuttamiseen ja kehittämiseen. Mikäli virheellisyyksiä päätöksissä ilmenee, otan asian esille asiaa käsitelleen ja päätöksen tehneen henkilön kanssa asian selvittämiseksi ja samojen virheellisyyksien estämiseksi tulevaisuudessa. Tavoitteena on opettaa ja ohjata, ei rangaista tai moittia mahdollisista virheellisistä hallintolupapäätöksistä. Pidämme lupapalvelutoimistossa viikkopalavereita, joissa käymme läpi esimerkiksi lakimuutoksia sekä muuttuneita tai uusia sisäministeriön ja Poliisihallituksen tai oman poliisilaitoksen antamia määräyksiä tai ohjeita. Tarkoituksena on saattaa mahdollisimman nopeasti kaikkien tietoon uudet säännökset ja näin yhdenmukaistaa tehtäviä päätöksiä. Voimme käydä tarvittaessa läpi käytännön lainsäädäntötapauksia esimerkiksi ajokorttilain soveltamisesta tai yleisötilaisuusilmoituksen käsittelyyn liittyvistä yksityiskohdista. Tämä menettely toimii sekä toiminnan ohjauksena että ennalta toteutettuna valvontana.

Laillisuusvalvontaa varten on Poliisihallituksessa laillisuusvalvonnan vastuualue, joka toimii poliisin johtamisen, ohjauksen, kehittämisen sekä laadunvalvonnan välineenä.¹²⁵ *Eero Heikkilä kiinnittää tutkimuksessaan huomiota valvonta ja tarkastus –sanojen käsitteiden käyttöön. Laillisuusvalvonta on osa sisäistä valvontaa ja sisäinen tarkastus tarkastaa valvonnan toimivuutta. Puhuttaessa laillisuustarkastuksista tarkoitetaan laillisuusvalvontaan liittyviä tarkastuksia, sen ohella, että laillisuusvalvontaan sisältyy toimeenpanovaltaa sisältävien ohjeiden ja määräysten valmistelua ja antamista, kun taas sisäisellä tarkastuksella ei ole toimeenpanovaltaa.*¹²⁶

Sisäasiainministeriön ohjeen 'Sisäinen laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä ja sen hallinnonalalla' nojalla Poliisihallitus on antanut 1.3.2012 voimaan tulleen ohjeen 'Sisäinen laillisuusvalvonta poliisissa' (2020/2012/318). Tässä ohjeessa laillisuusvalvonta tarkoittaa viranomaistoiminnan lainmukaisuuden ja hyvän hallintotavan noudattamisen valvontaa tarkastuksia suorittamalla ja kanteluja ratkaisemalla. Erityisenä laillisuusvalvonnan kohteena on poliisin toimivallan käyttö puuttuttaessa henkilön perus- ja ihmisoikeuksien suojattuihin oikeushyviin. Ketään virkamiehiä ei saa asettaa keskenään eriarvoiseen asemaan, vaan virkamiehiin kohdistuvan valvonnan ja virkatoimiin puuttumisen pitää olla yhdenmukaista. Poliisin laillisuusvalvonnan tarkoitus on edistää poliisille asetettujen tavoitteiden toteutumista ja ylläpitää sekä parantaa poliisin toiminnan oikeellisuutta ja laatua vahvistaen samalla kansalaisten luottamusta poliisin toimintaan ja sen laillisuuteen. Laillisuusvalvonta omalta osaltaan auttaa ennalta estämään virheitä ja korjaamaan virheellisiä menettelytapoja. Ohje antaa puitteet poliisin

¹²⁵ Heikkilä 2011, s. 45.

¹²⁶ Heikkilä mts. 48. (Kursivointi RR).

laillisuusvalvonnan suunnittelulle ja toteutukselle sekä valvonnan tuloksista raportoiselle. Ohjetta sovelletaan Poliisihallituksen ja eri poliisiyksiköiden toimintaan, ei kuitenkaan sisäiseen tarkastukseen, poliisirikostutkintaan ja virkamieslaissa tarkoitettuun menettelyyn, josta on säädetty erikseen. Laillisuusvalvontanäkökohdat pitää ottaa huomioon myös kansainvälisessä yhteistyössä.¹²⁷

Poliisin yliohtona toimiva Poliisihallitus vastaa ohjaavana, johtavana ja valvovana yksikkönä poliisin laillisuusvalvonnan asianmukaisesta valtakunnallisesta järjestämisestä. Se kehittää laillisuusvalvontaa, suorittaa laillisuustarkastuksia poliisin yksiköissä, harjoittaa oma-aloitteista valvontaa, ratkaisee kanteluita, toimii valtion edustajana oikeudenkäynneissä, hankkii selvityksiä ja lausuntoja ylimmille laillisuusvalvojille niille tehtyjen kanteluiden johdosta sekä antaa lausuntoja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle sille tehtyjen kanteluiden johdosta, ja antaa valtionasiamiehen lausuntoja hallinto-oikeuksille siten kuin Poliisihallituksen työjärjestyksessä on määrätty. Näitä tehtäviä varten Poliisihallituksessa on laillisuusvalvonnan vastuualue. Sen tehtävänä on välittää tehdyistä havainnoista tietoja toiminnallisille yksiköille kehittämis- sekä ohjaustoimintaa varten.¹²⁸

Poliisiyksikön päällikkö on vastuussa laillisuusvalvonnan järjestämisestä ja sen resursoinnista ja kehittämisestä omassa poliisiyksikössään. Hänen tulee valvoa, että yksikössä suoritetaan säännönmukaisia laillisuustarkastuksia. Poliisin toiminnan laillisuusvalvonnassa korostuu yksiköiden päälliköiden, päällystön ja lähiesimiesten toiminta ja oma esimerkki. Toiminnan lainmukaisuuden valvonta on osa esimiesten päivittäistä johtamistoimintaa. Esimiehillä on lisäksi käytännössä parhaimmat mahdollisuudet havaita ja puuttua epäasianmukaisiin, virheellisiin tai lainvastaisiin toimintatapoihin osana normaalia päivittäistä johtamistyötä.¹²⁹ Poliisiyksikön päällikkö huolehtii siitä, että tarkastushavaintojen johdosta tehtävät tarvittavat toimenpiteet myös suoritetaan.¹³⁰

Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan vastuualue tekee säännönmukaisia vuosittaiseen suunnitelmaan perustuvia tarkastuksia eri poliisiyksiköissä. Yksiköt toteuttavat säännöllisiä ja jatkuvia vuosittaiseen tarkastusuunnitelmaan perustuvia omia tarkastuksiaan. Tarkastuksen kohteelle ilmoitetaan tulevasta tarkastuksesta ennen sen suorittamista, ellei erityisistä syistä muuta johdu. Tarkastuksesta laaditaan myös pöytäkirja tai muistio. Tarpeen mukaan

¹²⁷ Sisäinen laillisuusvalvonta poliisissa, s. 1.

¹²⁸ Sisäinen laillisuusvalvonta poliisissa, s. 2.

¹²⁹ *ibid.*

¹³⁰ Sisäinen laillisuusvalvonta poliisissa, s. 3.

tarkastuksen kohteena olevalle yksikölle annetaan mahdollisuus lausua käsityksensä pöytäkirjasta tai muistiosta ilmenevistä seikoista.¹³¹

Poliisihallitus tekee tammikuussa vuosittaisen tarkastussuunnitelman pyydettyään Poliisihallituksen yksiköiltä esityksiä tarkastuskohteiksi sekä toimittaa tarkastussuunnitelman tiedoksi sisäministeriön oikeusyksikölle. Poliisiyksiköiden tehtävänä on laatia vuosittain tarkastusvuotta koskeva tarkastussuunnitelma, jonka yksikön päällikkö vahvistaa. Suunnitelma on toimitettava tiedoksi Poliisihallituksen esikuntaan tammikuun 20. päivään mennessä. Suunnitelmassa on varsinkin painotettava sellaisten poliisi-, esikunta- ja pakkokeinolaissa poliisille annettujen toimivaltuuksien käyttämisen valvontaa, joilla puututaan kansalaisten perus- ja ihmisoikeuksiin. Suunnitelmassa on huomioitava mahdollisuuksien mukaan Poliisihallituksen tarkastussuunnitelman kohteet. ”Lupahallinnon osalta tarkastussuunnitelmissa on kiinnitettävä huomiota hallintolain säännösten, lupahallintoa koskevien määräysten ja ohjeiden noudattamisen lisäksi päätösten asianmukaiseen ja riittävään perustelemiseen sekä asiakkaiden yhdenvertaiseen kohteluun.”¹³²

4.1.1 Hallintokanteluiden käsittely ja oma-aloitteinen valvonta

Hallintokantelu tarkoittaa jollekin viranomaiselle tehtyä ilmoitusta, jossa tämän menettelyä tai toimintaa väitetään lainvastaiseksi, virheelliseksi tai epäasianmukaiseksi. Lisäksi viranomaisen tai yksittäisen virkamiehen toimimattomuudesta tai tehtävien laiminlyönnistä on mahdollista tehdä hallintokantelu. Hallintokantelun voi tehdä kuka tahansa vapaamuotoisesti. Jos kantelija ei ole asiassa asianosainen, kanteluasian käsittelyssä tulee huomioida se, ettei salassa pidettävää tietoa saa luovuttaa muulle kuin asianosaiselle. Lähtökohta on se, että viranomainen on velvollinen tutkimaan ainoastaan kirjallisesti vireille tulleet hallintokantelut. Kantelun pitää sisältää riittävästi yksilöidyt tiedot kantelijasta sekä kantelua koskevasta asiasta. Mikäli esitetyt tiedot ovat puutteelliset, kantelijaa ohjataan täydentämään kanteluaan. Jos kantelu on tehty suullisesti tai se on nimetön, se käsitellään vain erityisestä syystä. Voi olla tarpeen selvittää, onko asiasta olemassa aikaisempaa ylimpien lainvalvojien tai sisäasiainhallinnon omaa ratkaisua tai onko asia mahdollisesti vireillä jossakin toisessa viranomaisessa. Poliisihallituksen tai poliisiyksikön on mahdollista ottaa oma-aloitteisesti vireille ja tutkittavaksi julkisuudessa olleen tai muulla tavalla tietoonsa tulleen virkamiehen toimintaan liittyvän asian.¹³³

¹³¹ Sisäinen laillisuusvalvonta poliisissa, s. 3.

¹³² *ibid.*

¹³³ Sisäinen laillisuusvalvonta poliisissa, s. 5-6.

Poliisihallitus käsittelee ja ratkaisee pääsääntöisesti ne kantelut, jotka koskevat Poliisihallituksen virkamiehiä, poliisiyksiköiden päälliköitä sekä periaatteellisesti merkittäviä asioita. Poliisiyksikön päällikkö tai hänen määräämänsä virkamies ratkaisee oman yksikkönsä virkamiehiä koskevat kantelut, ellei niitä ole jääviys- tai jostakin muusta perustellusta syystä tarkoituksenmukaisempaa ottaa Poliisihallituksen ratkaistavaksi. Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada oma asiansa käsitellyksi asianmukaisesti sekä ilman aiheutonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa. Kantelun esittelijän tehtävänä on huolehtia asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot, selvitykset sekä lausunnot. Kantelun kohteena olevan virkamiehen tulee pyydettäessä antaa kantelun ratkaisemista varten tarvittava kirjallinen selvitys kantelussa kerrottuun tapahtumaan, esitettyihin väitteisiin tai esiin tuotuihin hänen toimintaansa koskeviin seikkoihin. Myös virkamiehen esimieheltä on tarvittaessa pyydettävä lausunto. Poliisiyksikön johdon on pyydettäessä annettava lausunto kantelunalaisen menettelyn lain- ja tarkoituksenmukaisuudesta. Lausunnossa on otettava kantaa varsinkin kantelussa esitettyihin ja selvityksissä esille tulleisiin seikkoihin. Sen pitää olla juridisesti perusteltu ja siihen on myös liitettävä kanteluasiaa koskevat ja sitä selventävät tarpeellisesti asiakirjat.¹³⁴

Hallintokantelu ei toimi muutoksenhakukeinona, eikä menettelyssä voida käsitellä mahdollisia korvausvaatimuksia. Kanteluratkaisu ei muuta tai kumoa kantelun kohteena olevaa hallintotoimintaa tai päätöstä. Valvontaviranomaisella ei ole mahdollisuutta välittömästi korjata viranomaistoiminnassa havaitsemiaan virheitä, eikä se normaalisti voi edellyttää hallintokantelun kohdetta toimimaan jollakin tietyllä tavalla.¹³⁵

Sisäasiainministeriön asetuksen sisäministeriön työjärjestyksestä (1078/2013) 3 luvun 19 §:n mukaisesti ministeriön oikeusyksikkö on vastuussa laillisuusvalvonnan toteuttamisesta ministeriössä ja hallinnonalalla. Oikeusyksiköllä on toimivalta käsitellä ministeriötä tai ministeriön virkamiehiä koskevat kantelut. Sisäministeriön hallinnonalan yksittäistä virastoa koskevan hallintokantelun käsittelee lähtökohtaisesti asianomainen virasto. Sisäministeriö käsittelee hallinnonalan virastoja koskevia kanteluita ainoastaan erityisestä syystä. Tällaisena erityisenä syynä voi olla esimerkiksi kantelun kohteena olevan virkamiehen virka-asema, kantelun kohdistuminen useampaan hallinnonalan virastoon, muut kantelusta ilmenevät viranomaistoimintaan liittyvät rakenteelliset syyt tai mahdolliset lainsäädännössä ilmenevät

¹³⁴ Sisäinen laillisuusvalvonta poliisissa, s. 6-7.

¹³⁵ Sisäinen laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä ja sen hallinnonalalla, s. 5.

puutteet. Oikeusturvavasyistä voi myös olla perusteltua, että kantelua ei käsitellä siinä virastossa, jolle se on osoitettu.¹³⁶

Kanteluun tai oma-aloitteisesti tutkittavaksi otettuun asiaan on annettava kirjallinen perusteltu ratkaisu, joka annetaan tiedoksi kantelijalle ja kantelun kohteena olevalle henkilölle. Annetusta ratkaisusta on selvästi käytävä ilmi, onko kantelun kohteena oleva toiminut asiassa lainvastaisesti tai muutoin moitittavasti ja mihin toimenpiteisiin kantelu on mahdollisesti antanut aihetta. Kantelusta voi seurata huomautus vastaisen varalle, jos asiaa ei ole syytä saattaa arvioitavaksi mahdollisena rikoksena tai arvioitavaksi virkamiesoikeudellisessa tai muussa menettelyssä. Kantelun kohteen huomiota voidaan myös kiinnittää hyvän hallintotavan vaatimuksiin tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista edistäviin näkökohtiin. Koska kanteluratkaisussa ei sitovasti päätetä kantelijan edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta, ei tehtyyn ratkaisuun voida hakea muutosta valittamalla. Tästä seikasta on ratkaisussa oltava maininta. Ratkaisu ei myöskään saa oikeusvoimaa. Kantelua ei tutkita uudelleen, ellei kantelija esitä senlaatuista uusia seikkoja tai perusteita, joiden vuoksi asia olisi syytä uudelleen tutkia.¹³⁷

4.1.2 Ministeriön ja sen hallinnonalan virastojen tarkastustoiminta

Sisäministeriön ja sen hallinnonalan virastojen on säännönmukaisesti huolehdittava toimintansa lainmukaisuuden tarkastuksesta. Tarkastustoiminnan tarkoituksena on varmistaa ministeriön ja sen hallinnonalan toiminnan lainmukaisuus ja oikeudellinen laadukkuus. Toiminnan tulee saada aikaan tilannekuva ministeriön ja sen hallinnonalan laillisuusvalvonnasta, varsinkin sen vaikuttavuudesta johtamistoiminnassa sekä luoda tehokas mahdollisuus puuttua havaittuihin virheisiin. Ministeriö toteuttaa tarkastustoiminnalla sille Suomen perustuslain 68 §:ssä säädettyä ohjaus- ja valvontatehtävää. Tarkastustoiminnan tuloksia hyödynnetään toiminnan kehittämiseen ja laadun parantamiseen. Tarkastustoiminnan painopisteinä ovat sellaiset viranomaistoimet ja -käytännöt, joilla viranomainen puuttuu yksityisten ihmisten perusoikeuksiin. Erityisesti kiinnitetään huomiota perustuslain 10 §:ssä säädettyyn yksityisyyden suojaan, jolloin tarkastustoimenpiteet kohdistuvat viranomaisen käytettävissä olevien henkilötietojen ja henkilörekistereiden lailliseen ja asianmukaiseen käyttöön. Hallinnonalan virastojen tehtävänä

¹³⁶ Sisäinen laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä ja sen hallinnonalalla, s. 6.

¹³⁷ Sisäinen laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä ja sen hallinnonalalla, s. 7-8. Ks. myös Sisäinen laillisuusvalvonta poliisissa, s. 5-8.

on järjestää itsenäisesti alaisensa hallinnon tarkastaminen tarkoituksenmukaisella ja tehokkaalla tavalla.¹³⁸

Ministeriön oikeusyksikkö laatii vuosittain tammikuun loppuun mennessä ministeriön ja sen hallinnonalan laillisuusvalvonnan tarkastussuunnitelman, johon kirjataan ministeriön ja sen hallinnonalan kyseessä olevan vuoden tarkastusaikataulut ja tarkastettavat asiaryhmät. Sisäministeriön oikeusyksikön tehtävänä on tarkastaa vuosittain ministeriönsä hallinnonalan keskusvirastojen (tässä Poliisihallitus) laillisuusvalvontaa. Ministeriön alaisia muita virastoja tarkastetaan tarpeen mukaan. Tarkastus toteutetaan yhdessä virastoa ohjaavan ministeriön osaston sekä ministeriön sisäisen tarkastuksen kanssa.¹³⁹

Tarkastuskäynnillä arvioidaan esimerkiksi laillisuusvalvontaan käytettävien resurssien laatua sekä riittävyyttä ja toiminnan vaikuttavuutta sekä edellisen laillisuusvalvontatarkastuksen toimenpidesuosituksen toteutumista. Tarkastuksen kohteena olevan viraston tulee esittää tarkastuksessa keskeiset kuluvan kauden tarkastushavainnot ja niiden dokumentoinnin ja keskeisiä kanteluratkaisuja sekä alaisen hallinnon laillisuusvalvontasuunnitelmat mahdollisuuksien mukaan. Oikeusyksikkö laatii tarkastusraportin, josta pyydetään tarkastuksen kohteena olevan viraston lausunto. Oikeusyksikkö raportoi tarkastushavainnoistaan ministeriön johdolle sekä viraston ohjauksesta vastaavalle ministeriön osastolle. Tämä raportti käsitellään ministeriön ja keskusviraston välisessä tulossopimusneuvottelussa. Tarkastettu virasto raportoi tarkastusraportin mahdollisten suositusten ja huomautusten toimeenpanosta oikeusyksikölle kahden kuukauden kuluessa siitä, kun raportti valmistui.¹⁴⁰

Sisäministeriön oikeusyksikkö teki 4.9.2012 laillisuusvalvontatarkastuksen Poliisihallitukseen tulossopimuksen ja vuotta 2012 koskevan tarkastussuunnitelman mukaisesti. Tarkastus toteutettiin yhteistyössä sisäministeriön poliisiosaston ja ministeriön sisäisen tarkastuksen yksikön kanssa. Tarkastuksessa käytiin esimerkiksi läpi edellisen vuoden tarkastuskertomuksessa mainittujen toimenpidesuosituksen toteutusvaiheita.¹⁴¹ Lupa-asioihinkin liittyen uusina toimenpidesuosituksina esitettiin muun muassa se, että Poliisihallitus ottaa huomioon oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti ylimpien laillisuusvalvojien ja tuomioistuinten ratkaisut sekä varmistaa toimenpiteitä edellyttävien ratkaisujen toimeenpanon käytännössä ohjeiden muuttamisen, koulutuksen, ohjeistuksen tai muiden mahdollisten toimenpiteiden kautta.

¹³⁸ Sisäinen laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä ja sen hallinnonalalla, s. 9.

¹³⁹ *ibid.*

¹⁴⁰ Sisäinen laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä ja sen hallinnonalalla, s. 9-10.

¹⁴¹ Poliisihallituksen laillisuusvalvontatarkastus, s. 2.

Poliisihallitus järjestää poliisihallintoa koskevien laillisuusvalvontatarkastuksien ja niissä esitettyjen toimenpiteiden ja tarkastuskertomuksissa esitettyjen toimenpidesuosituksen seurannan. Todettiin, että on Poliisihallituksen sisäinen asia määritellä, miltä osin toimeenpano ja seuranta kuuluvat johdolle, yksiköille tai laillisuusvalvonnan vastuualueelle. Tärkeää joka tapauksessa on, että vastuut on selkeästi määritelty. Seuraavan laillisuusvalvontatarkastuksen yhteydessä Poliisihallituksen tulee raportoida näiden toimenpidesuosituksen johdosta tehdyistä toimenpiteistä. Tämä raportti käsitellään sisäministeriön ja Poliisihallituksen välisissä väli- tai tuloskeskusteluissa. Poliisihallituksen tulee turvata riittävät laillisuusvalvonnan voimavarat Poliisihallituksessa myös PORA III-hankkeen yhteydessä. Viranomaisen toiminnan julkisuutta ja salassapitoa koskevan asian merkityksellisyydestä johtuen Poliisihallitus päivittää ”Julkisuuskysymysten käsittelystä poliisissa” –käsikirjaa. Viranomaisten tietojärjestelmän eli niin sanotun VITJA-hankkeen osalta oli tarkoitus, että Poliisihallituksen laillisuusvalvonta seuraa, että laillisuusvalvontaa on mahdollista tulevaisuudessa käytännössä toteuttaa nykyistä paremmin myös tietojärjestelmien avulla. Tämän hetken tilanne on kuitenkin se, että viranomaistietojärjestelmän uudistuksen yhteistyösopimus on päätetty purkaa toimitusaikatauluongelmien vuoksi.¹⁴²

4.1.3 Henkilötietojen ja henkilörekistereiden käytön valvonta

Kaikki sisäministeriön ja sen hallinnonalan viranomaiset, virkamiehet ja työntekijät ovat velvollisia käsittelemään henkilötietoja asianmukaisesti ja vain lain sallimiin tarkoituksiin ja lain edellyttämällä tavalla. Huolehtiminen tietosuojasta ja tietoturvasta turvaa perusoikeuksia ja ylläpitää luottamusta viranomaistoimintaan.¹⁴³

Aiemmin tutkimuksessani esiintynyt henkilötietolaki (523/1999) on henkilötietojen käsittelyn yleislaki ja sitä sovelletaan kaikkeen henkilötietojen käsittelyyn, ellei erityislaeissa muuta ole säädetty. Henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa on olemassa erityislainsäädäntöä (Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (761/2003)). Henkilötietolain 5 §:n mukaan rekisterinpitäjän velvollisuus on käsitellä henkilötietoja laillisesti, noudattaa huolellisuutta ja hyvää tietojenkäsittelytapaa ja toimia muutenkin niin, ettei rekisteröidyn yksityiselämän suojaa sekä muita yksityisyyden suojan turvaavia perusoikeuksia rajoiteta ilman laissa säädettyä perustetta. Sisäisestä laillisuusvalvonnasta sisäasiainministeriössä ja sen hallinnonalalla annetun ohjeen mukaan on henkilötietojen käsittelyä koskeva sisäinen laillisuusvalvonta sovitettava

¹⁴² Poliisihallituksen laillisuusvalvontatarkastus, s. 13-14.

¹⁴³ Sisäinen laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä ja sen hallinnonalalla, s. 10.

yhteen ministeriön tietoturvapoliitikassa (Määräys SMDNo/2012/2067) määriteltyjen linjausten kanssa.¹⁴⁴

Esimiesten kuuluu yhdessä tietohallinnon kanssa huolehtia siitä, että henkilöstön käyttöoikeusvaltuudet ovat ajantasaisia ja laajuudeltaan virka- tai työtehtävien mukaisia. Henkilörekistereiden käyttö on ohjeistettava ja rekisterien käyttöä on myös valvottava ja havaittuihin epäkohtiin on viivytyksettä puututtava. Päivittäisessä työssä on kiinnitettävä erityistä huomiota rekisteritietojen käyttötarkoitukseen ja tietojen oikeellisuuteen. Esimiesten on viipymättä puututtava havaittuihin virheisiin, laiminlyönteihin, väärinkäytöksiin tai muihin epäkohtiin, jotka liittyvät henkilörekisteriden käyttöön ja henkilötietojen käsittelyyn.¹⁴⁵

Sisäministeriön hallinnonalan virastojen johto vastaa siitä, että henkilötietojen käsittely sekä henkilörekisterien käytön valvonta järjestetään tarkoituksenmukaisella ja tehokkaalla tavalla. Ministeriön tavoitteena on, että esimerkiksi lokitietoja hyödynnetään entistä tehokkaammin rekisterien käytön valvonnassa, ja että hallinnonalalla on yhtenäiset menettelyt, joilla väärinkäytöksiin puututaan. Henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuutta varmistetaan koulutuksella, tarkastuksilla, lokivalvonnalla sekä muilla hallinnonalan virastojen toiminnan kannalta tarkoituksenmukaisilla tavoilla. Ohjeistus huomioi myös pistokoeluonteisten tarkastusten mahdollisuuden. Virastojen on tehtävä pistokoeluonteinen tarkastus omalta osaltaan esimerkiksi väestötietojärjestelmään (VTJ) ja poliisiasiajn tietojärjestelmään (Patja).¹⁴⁶

4.1.4 Laillisuusvalvonnan seuranta ja raportointi

Poliisiyksiköiden pitää tammikuun loppuun mennessä raportoida yksiköissään edellisenä vuonna suoritetusta laillisuusvalvonnasta ja toimitetuista tarkastuksista Poliisihallituksen laillisuusvalvonnan vastuualueella jäljempänä selvitetystä aiheista. Yksiköiden on viipymättä ilmoitettava havaituista huomattavista puutteista tai epäkohdista sekä ryhdyttävä asiassa

¹⁴⁴ Sisäinen laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä ja sen hallinnonalalla, s. 10. Tähän olen päivittänyt voimassa olevan uuden määräyksen numeron.

¹⁴⁵ Sisäinen laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä ja sen hallinnonalalla, s. 10. Ks. Sisäinen laillisuusvalvonta poliisissa –ohjeen, s. 4 mukaan ”Poliisihallinnon virkamiehillä on oikeus käyttää tietojärjestelmiä ja henkilörekistereitä sekä muiden viranomaisten tietojärjestelmiä ja henkilörekistereitä *ainoastaan virkatehtävien hoitamiseksi* (kursivointi RR) noudattaen niitä ehtoja, joita tietojärjestelmien ja henkilörekistereiden käytölle on asetettu. Poliisiyksikön on huolehdittava siitä, että jokaisen sen palveluksessa olevan henkilön rekistereiden käyttöoikeudet ovat ajan tasalla ja virkatehtävien laajuiset. Poliisin rekistereiden käytön valvontaa pidetään yhtenä keskeisenä laillisuusvalvonnan osana ja 1.9.2011 voimaan tullessa sisäasiainministeriön laillisuusvalvontaohjeessa (SMDnro/2011/700) henkilötietojen käsittelyä ja niiden valvontaa on korostettu.” Vrt. esimerkiksi niin sanottu Myllylä-case, jossa poliisit olivat syylistyneet Myllylän kuolemaa koskevien tietojen tutkimiseen rekistereistä ilman, että heillä olisi ollut asiaan mitään virkatehtäviin liittyvää yhteyttä.

¹⁴⁶ Sisäinen laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä ja sen hallinnonalalla, s. 12.

välittömästi tarvittaviin oikaiseviin toimenpiteisiin. Poliisihallitus antaa laillisuusvalvontakertomuksista kootun poliisihallintoa koskevan kertomuksen sisäministeriölle ja toimittaa sen tiedoksi Valtioneuvoston oikeuskanslerille sekä Eduskunnan oikeusasiamiehelle helmikuun loppuun mennessä. Laillisuusvalvonnan vastuualue raportoi laillisuusvalvontaa koskevista asioista Poliisihallituksen johdolle sekä toiminnallisille yksiköille niistä tarkastushavainnoista, jota ovat aiheuttaneet välittömiä toimenpiteitä Poliisihallitus toimittaa sisäministeriöön sen ohjeen 'Sisäinen laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä ja sen hallinnonalalla' mukaisesti kertomuksen asiakokonaisuuksista, jotka koskevat laillisuusvalvontasuunnitelman toteutumista ja edellisen vuoden laillisuusvalvontakertomuksessa edellytettyjen toimenpiteiden seuranta, hallintokanteluita (esimerkiksi lukumäärä, aiheet, toimenpiteet, käsittelyaika), poliisirikosasioita, virkamiesoikeudellisia asioita (käsiteltyjen tapausten lukumäärä, aiheet, toimenpiteet), vahingonkorvauksia (vaatimusten lukumäärä, perusteet, maksetut korvaukset euroina), henkilötietojen käsittelyn valvontaa, kansalaispalautteen huomioon ottamista. Väärinkäytöksistä raportoidaan osana poliisin määräaikaista tietoturvaraportointia turvallisuusraportoinnista poliisissa annetun määräyksen (2020/2010/4538) mukaisesti.¹⁴⁷

Sisäministeriön oikeusyksikön tehtävänä on vuosittain laatia ministeriön ja sen hallinnonalan laillisuusvalvontakertomus, joka käsitellään ministeriön osastopäällikkökokouksessa. Kertomus sisältää tiedot oikeusyksikön edellisen kalenterivuoden aikana toteuttamasta valvonta- ja tarkastustoiminnasta ja sen yhteydessä tehdyistä havainnoista kehittämis- ja toimenpide-ehdotuksineen sekä seurantatietoineen. Kertomus sisältää lisäksi ministeriön osastojen ja erillis-yksiköiden ja hallinnonalan keskusvirastojen laillisuusvalvontakertomukset sekä yhteenvedon niiden johdosta tehdyistä havainnoista. Raportti sisällytetään ministeriön toimintakertomukseen. Ministeriön osastot, erillisyyksiköt ja hallinnonalan virastot toimittavat ministeriön oikeusyksikölle helmikuun loppuun mennessä oman laillisuusvalvontaraporttinsa ja laillisuusvalvontaa koskevia tietoja erikseen pyydettäessä.¹⁴⁸

Raportointiin sisältyy soveltuvin osin asiakokonaisuuksia, jotka ovat laillisuusvalvontasuunnitelman toteutuminen ja edellisen vuoden laillisuusvalvontakertomuksessa edellytettyjen toimenpiteiden seuranta, hallintokanteluiden käsittely, rikosasiat, virkamiesoikeudelliset asiat, vahingonkorvaukset, henkilötietojen käsittelyn valvonta ja kansalaispalautteen huomioon ottaminen. Laillisuusvalvonnan tilanteesta ministeriössä ja sen hallinnonalalla raportoidaan

¹⁴⁷ Sisäinen laillisuusvalvonta poliisissa, s. 11-12.

¹⁴⁸ Sisäinen laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä ja sen hallinnonalalla, s. 12.

osastopäällikkökokoukselle vuosittain kesäkuussa. Merkittävistä puutteista ja epäkohdista on raportoitava viivytyksettä ministeriön johdolle.¹⁴⁹

4.1.5 Laillisuusvalvontaan liittyvä sisäinen ja ulkoinen viestintä

Ministeriön oikeusyksikkö ylläpitää yhdessä ministeriön viestintäyksikön kanssa laillisuusvalvontasivustoa ministeriön intranetissä ja ministeriön ulkoisilla verkkosivuilla. Intranetsivusto toimii johtamisen välineenä ja sen yhteinen tietosisältö palvelee kaikkia hallinnonalalla laillisuusvalvontatehtävissä työtä tekeviä. Ulkoisilla verkkosivuilla julkaistaan perustietoa laillisuusvalvonnasta, uutisoidaan ajankohtaisista aiheista sekä merkittävistä ratkaisuksista ja ohjataan myös kansalaisia sisäasiainhallinnon viranomaisten laillisuusvalvontaan liittyvissä kysymyksissä. Oikeusyksikkö on vastuussa sivustoille tuottamansa sisällön oikeellisuudesta ja ajantasaisuudesta.¹⁵⁰ Poliisihallitus on vastuussa poliisin sisäisen ja ulkoisen viestinnän ohjauksesta, kehittämisestä ja yhteensovittamisesta. Sen tulee kehittää välineitä poliisin viestintään sekä ohjata viestinnän koulutusta ja tutkimusta.¹⁵¹

Poliisin lupayksiköiden tehtävänä on viestiä oma-aloitteisesti ja aktiivisesti poliisin lupapalveluihin liittyvistä asioista ja erityisesti keskeisistä lupaehdoista, lupaehtoihin tulevista muutoksista sekä hakemuksen käsittelyajoissa tapahtuneista muutoksista kansalaisille. Poliisin tarkoituksena on lisätä aktiivisen ulkoisen viestinnän avulla kansalaisten tietoa uusista lupapalvelumuodoista, sähköisestä asioinnista, uusista toimipisteistä ja aukioloajoissa tapahtuvista muutoksista.¹⁵² Esimies on vastuussa omaa toimialuettaan koskevasta sisäisestä viestinnästä omille alaisilleen ja ylemmille esimiehilleen. Hänen tulee huolehtia siitä, että tieto kulkee työyhteisössä kaikkiin suuntiin. Jokainen virkamies vastaa omien toimenkuvaansa liittyvien asioiden viestimisestä.¹⁵³

4.1.6 Sisäministeriön tietoturvapoliitiikka

Sisäministeriön tietoturvapoliitiikan säädösperuste löytyy Valtioneuvoston asetuksesta tietoturvallisuudesta valtionhallinnossa (681/2010). Tietoturvapoliitiikan kohderyhmänä on sisäministeriö ja ministeriön hallinnonala. Sisäministeriön tietoturvapoliitiikka on ministeriön ylimmän johdon antama määräys siitä, miten tietoturvallisuuteen liittyvät vaatimukset, vastuut sekä niiden toteuttamisperiaatteet määritellään sisäministeriössä ja sen hallinnonalalla.

¹⁴⁹ Sisäinen laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä ja sen hallinnonalalla, s. 12-13.

¹⁵⁰ Sisäinen laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä ja sen hallinnonalalla, s. 13-14.

¹⁵¹ Poliisin sisäisen ja ulkoisen viestinnän käsikirja, s. 4.

¹⁵² Poliisin sisäisen ja ulkoisen viestinnän käsikirja, s. 21.

¹⁵³ Poliisin sisäisen ja ulkoisen viestinnän käsikirja, s. 5.

Tietoturvapoliitiikka perustuu siihen, että viranomaisen tulee toimia voimassa olevien lakien ja asetusten mukaisesti. Julkisuuslain eli Lain viranomaisen toiminnan julkisuudesta 18 §:n mukaan viranomaisten velvollisuus on toteuttaa avoimuutta sekä noudattaa hyvää tiedonhallintatapaa. Viranomaisen tulee myös huolehtia asiakirjojen ja tietojärjestelmien sekä niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta luotettavuudesta, saatavuudesta sekä eheydestä. Julkisuuslakia tarkentaa 1.10.2010 voimaan tullut edellä jo mainittu Valtioneuvoston asetus, joka säättää valtionhallinnon viranomaisten asiakirjojen käsittelyä koskevista yleisistä tietoturvallisuusvaatimuksista, sekä asiakirjojen luokittelun perusteista ja luokittelua vastaavista asiakirjojen käsittelyssä noudatettavista tietoturva-vaatimuksista.¹⁵⁴

Sisäministeriö on 2.5.2011 vahvistanut antamallaan määräyksellä (SMDno/2011/218) edellä mainitun asetuksen (681/2010) mukaisen asiakirjojen (tietoaineistojen) luokittelun ja käsittelyn käyttöönotettavaksi sisäministeriössä ja sen hallinnonalalla. Henkilötietolain (523/1999) 32 §:n mukaan rekisterinpitäjän pitää toteuttaa tarpeelliset tekniset ja hallinnolliset toimenpiteet henkilötietojen suojaamiseksi asiattomalta tai muutoin vahingossa tapahtuvalta tietojen hävittämiseltä, muuttamiselta, siirtämiseltä, luovuttamiselta tai muulta laittomalta käsittelyltä. Kansainvälisten tietoturvallisuusvelvoitteiden toteuttamisesta säädetään kansainvälisistä tietoturvallisuusvelvoitteista säädettyssä laissa (588/2004). Tietohallintolain (Laki julkisen hallinnon tietohallinnon ohjauksesta (634/2011) mukaan jokaisen ministeriön tehtävänä on ohjata oman toimialansa tietohallinnon sekä tietohallintohankkeiden kehittämistä huomioon ottaen tässä laissa säädetty tarkoitukset ja velvoitteet. Tässä mainittujen lakien lisäksi sisäministeriön hallinnonalan organisaatioihin vaikuttaa toimialakohtaisia lakeja ja asetuksia.¹⁵⁵

Tietoturvapoliitiikka ja sitä täydentävät tietoturvaperiaatteet ohjaavat sisäministeriön sekä ministeriön hallinnonalan kaikkia automaattiseen ja manuaaliseen tietojenkäsittelyyn liittyviä toimintatapoja. Ministeriön ja sen hallinnonalan kunkin viraston ja laitoksen sekä sen palveluksessa olevan henkilön tulee noudattaa valtionhallinnossa hyväksytyjä turvallisia toiminta- ja työskentelytapoja. Tietoturvallisuuden tavoite on, että tietojen, tietojärjestelmien ja tietoliikenteen luottamuksellisuuteen, eheyteen ja saatavuuteen kohdistuvat uhat eivät missään olosuhteissa saa aiheuttaa huomattavaa riskiä ministeriön hallinnonalan tehokkaalle ja turvalliselle toiminnalle. Sisäministeriö ohjaa tietoturvatoimintaa omalla hallinnonalallaan. Toimialojen sekä virastojen ja laitosten johto vastaa oman toimialansa, virastonsa tai

¹⁵⁴ Sisäministeriön tietoturvapoliitiikka, s. 1-2.

¹⁵⁵ Sisäministeriön tietoturvapoliitiikka, s. 2.

vastuualueensa tietoturvallisuudesta. Johto kohdentaa tietoturvatyölle resursseja suhteessa olemassa oleviin riskeihin. Tietoturvallisuudesta vastaavien henkilöiden tehtävänä on kehittää ja ylläpitää tietoturvallisuutta omassa organisaatiossaan. Jokainen sisäministeriön hallinnonalalla työskentelevä on vastuussa omalta osaltaan tietoturvallisuudesta annettujen määräysten ja ohjeiden noudattamisesta. Jokaisen tulee omassa toiminnassaan tunnistaa ja ehkäistä tietoturvariskejä sekä tehdä aloitteita tietoturvatoiminnan edelleen kehittämiseksi. Jokaisen vastuulla on lisäksi ilmoittaa havaitsemistaan tietoturvapoikkeamista paikalliselle tietoturvallisuudesta vastaavalle henkilölle ja/tai omalle esimiehelleen. Esimiehen tehtävänä on tukea ja ohjata alaisiaan ja varmistaa, että heidän vastuualueeseensa sisältyvät tietoturva-menettelyt suoritetaan asianmukaisesti.¹⁵⁶

Tietoturvallisuuden toteuttamiseksi ministeriön hallinnonalan virastojen on huolehdittava muun muassa siitä, että asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen salassapito ja muu suoja varmistetaan antamalla pääsy asiakirjoihin vain niille, jotka tarvitsevat salassa pidettäviä tietoja tai henkilörekisteriin talletettuja henkilötietoja työtehtäviensä hoitamiseksi. Tietojen luvaton muuttaminen ja muu luvaton tai asiaton käsittely estetään käyttöoikeushallinnan, käytön valvonnan sekä tietoverkkojen, tietojärjestelmien ja tietopalvelujen asianmukaisilla ja riittävillä turvallisuusjärjestelyillä ja muilla toimenpiteillä. Asiakirjojen tietojenkäsittely- ja säilytystilojen tulee olla riittävästi valvottuja ja suojattuja. Henkilöstön ja muiden asiakirjojen käsittelyyn liittyviä tehtäviä hoitavien luotettavuus varmistetaan turvallisuusselvitysmenettelyin ja muiden lain perusteella käytettävissä olevien keinojen avulla. Henkilöstölle ja muille asiakirjojen käsittelyyn liittyviä tehtäviä hoitaville annetaan ohjeet ja koulutusta asiakirjojen ja niihin sisältyvien tietojen asianmukaisesta käsittelystä.

Tietoturvallisuudesta annettujen ohjeiden noudattamista valvotaan ja niiden muutostarpeita arvioidaan säännöllisesti. Ministeriön ja sen hallinnonalan toimijan pitää järjestää omaan toimintaansa liittyvät tietoturvallisuuden valvontamenettelyt. Tietoturvallisuuteen liittyviin väärinkäytöksiin ja rikkomuksiin on aina puututtava. Rikkomusseuraamukset määräytyvät voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti. Järjestelmien valvonta tulee järjestää lakien ja asetusten mukaisesti. Ministeriön hallinnonalan kaikessa toiminnassa tulee kunnioittaa ja noudattaa yksityisyyden suojasta annettua lainsäädäntöä sekä ohjeistusta. Ministeriön ja hallinnonalan virastojen on raportoitava havaitsemistaan tietoturvapoikkeamista

¹⁵⁶ Sisäministeriön tietoturvapoliittika, s. 2-4.

tietoturvallisuuden määräaikaishavainnoinnista annetun ohjeistuksen ja määräyksen (SM-2005-2209/Y1-4) mukaisesti.¹⁵⁷

Sisäministeriön hallinnonalan määräysten mukaisesti henkilöstölle pitää järjestää vähintään joka toinen vuosi tietoturvakoulutusta. Verkkokoulutuksen suorittaminen onnistuneesti on edellytys käyttöoikeuksien myöntämiselle. Tietoturvakoulutuksen toteuttamiseksi poliisin yksiköt vastaavat siitä, että jokainen poliisin yksikön henkilökuntaan kuuluva suorittaa tietoturvallisuuden verkkokoulutuksen annettuun määräpäivään mennessä. Jatkossa jokaisen poliisin henkilöstöön kuuluvan on suoritettava verkkokoulutukset kahden kuukauden kuluessa palvelussuhteen alkamispäivästä lukien. Esimiesten tulee varata riittävästi aikaa koulutuksen läpäisemiseksi ja he myös vastaavat alustensa kurssien suorittamisesta määräaikaan mennessä. Poliisin yksiköiden tietoturvavastaavien ja –päälliköiden tulee antaa täydentävää lisäkoulutusta niille, jotka työssään usein käsittelevät salassa pidettäviä tietoaineistoja. He myös seuraavat verkkokoulutuksen suoritusten etenemistä sekä raportoivat siitä tietoturvallisuuden määräaikaishavainnoinnin yhteydessä.¹⁵⁸ Kuten tutkimuksessani on tuotu esiin, ovat tietoturvasasiat ja henkilöstön käyttöoikeusasiat saaneet erityisesti viime vuosien aikana runsaasti painoarvoa.

4.2 Poliisihallituksen harjoittama ohjaus ja valvonta

4.2.1 Sisäinen valvonta

Valtion talousarviosta annetun lain (423/1988) 4 luvun Taloudenhoidon ohjaus ja sisäinen valvonta (1216/2003), 24 b §:n (217/2000) Sisäinen valvonta mukaan ”Viraston ja laitoksen on huolehdittava siitä, että sisäinen valvonta on asianmukaisesti järjestetty sen omassa toiminnassa sekä toiminnassa, josta virasto tai laitos vastaa. Sisäisen valvonnan järjestämistä johtaa ja sen asianmukaisuudesta ja riittävydestä vastaa viraston ja laitoksen johto. Tarkemmat säännökset virastojen ja laitosten sisäisestä valvonnasta ja sen järjestämisestä annetaan valtioneuvoston asetuksella.”

Valtion talousarviosta annetun asetuksen (1243/1992) 9 luvun Sisäinen valvonta (263/2000) 69 § mukaan viraston ja laitoksen johdon pitää huolehtia siitä, että virastossa ja laitoksessa toteutetaan sen talouden ja toiminnan laajuuteen ja sisältöön sekä niihin liittyviin riskeihin nähden asianmukaiset menettelyt (sisäinen valvonta), joiden tulee varmistaa viraston ja laitoksen

¹⁵⁷ Sisäministeriön tietoturvapolitiikka, s. 4-6. Ks. myös Turvallisuusraportointi poliisissa -määräys, jonka mukaan Poliisihallitukseen toimitetaan määräajoin muun muassa tietoturvaraportti. Lisäksi: Ks. Poliisin tietoturvapolitiikka.

¹⁵⁸ Poliisin tietoturvallisuuden verkkokoulutuksen suorittaminen.

talouden ja toiminnan laillisuus ja tuloksellisuus, sen hallinnassa olevien varojen ja omaisuuden turvaaminen ja lisäksi viraston ja laitoksen johtamisen ja ulkoisen ohjauksen edellyttämät oikeat ja riittävät tiedot sen taloudesta ja toiminnasta. Talousarvioasetuksen (254/2004) 69 a §:n mukaan sisäisen valvonnan menettelyissä on huomioitava Euroopan yhteisön oikeudesta aiheutuvat viraston ja laitoksen toimintaan kohdistuvat vaikutukset. Tämän lisäksi on otettava huomioon sisäistä valvontaa koskevat yleiset standardit ja suositukset.

Poliisihallituksen 20.12.2011 antaman sisäistä valvontaa koskevan ohjeen (2020/2011/4598) mukaan sisäinen valvonta kuuluu kaikkien poliisissa työskentelevien henkilöiden tehtäviin. Se on jokapäiväisiä menettely- ja toimintatapoja, joiden avulla pyritään varmistamaan toiminnan laillisuus sekä tuloksellisuus. Sisäistä valvontaa varten ei ole olemassa erillistä henkilökuntaa, vaan valvonta kytkeytyy sisäisesti viraston toimintoihin ja sitä toteuttavat poliisiyksikön henkilöt jatkuvasti omassa tehtävässään.¹⁵⁹

Yleensä valvontatoimet Heikkilän mukaan toteutetaan osana normaalia toimintaa manuaalisilla, ohjelmoiduilla tai näitä yhdistelmällä toteutetuilla kontrolleilla. Toimet voivat olla ennalta ehkäiseviä eli estää epätoivottuja tapahtumia tai paljastavia/havaitsevia, jolloin valvonta paljastaa epätoivottuja tapahtumia tai sitten korjaavia, kompensoivia, ohjaavia eli valvonta aikaansaa tai edistää toivottuja tapahtumia tai yleisiä johtamiskontrolleja. Ennalta ehkäisevistä kontrolleista esimerkkeinä ovat muun muassa ajantasaiset työjärjestykset, valtuutukset, toimintojen ohjeistus ja selkeät toimeksiannot. Havaitsevista/paljastavista kontrolleista mainittakoon säännölliset täsmäytykset ja raporttien seuranta. Erilaisten tietojärjestelmien valvontatoimista tärkeitä ovat esimerkiksi asianmukaisesti rajatut käyttäjävaltuudet ja tietojärjestelmiin rakennetut automaattiset tarkistukset.¹⁶⁰

Sisäinen valvonta ei ole yksittäinen toimenpide vaan prosessi. Sen aikaansaavat ihmiset, jotka ajattelevat, kommunikoivat ja toimivat, ja tästä syntyy sisäinen valvonta. Sen voidaan odottaa antavan ainoastaan kohtuullisen varmuuden organisaation johdolle. Perinteisessä johtajan tehtäväkentässä 'suunnitella, johtaa, kehittää ja valvoa' tulee antaa riittävä sisältö myös valvontatehtävälle, jonka tärkeimpiä järjestämismuotoja ovat suunnittelu- ja seurantajärjestelmät, säännöt ja toimintaohjeet, toimenkuvat ja valtuudet sekä tehtävien ja vastuiden jako. On välttämätöntä jakaa valtuudet ja vastuut, jotta voidaan mitata oikein työsuorituksia ja paikallistaa todettuja virheitä ja väärinkäytöksiä. Valtuudet ja vastuut on erityisesti määriteltävä hoidettaessa

¹⁵⁹ Sisäinen valvonta, s. 1 ja 4.

¹⁶⁰ Heikkilä 2011, s. 20-21. Ks. myös Sisäinen valvonta, s. 5-6.

seuraavia asiaryhmiä: ratkaisuvallta, määrärahojen käyttö, maksut, tulot ja hankinnat. Sisäiselle valvonnalle pohjan luovat säännökset, määräykset ja ohjeet. Valvonta velvoittaa henkilöstöä näiden noudattamiseen ja johtoa tarkoituksenmukaisten ja yksiselitteisten ohjeiden antamiseen. Sisäisen valvonnan toimivuus huomataan valitettavasti parhaiten silloin, kun se pettää eli silloin kun sitä ei ole lainkaan tai se on puutteellista. Heikkilän mukaan selkeyttävää olisikin antaa virastossa koko valvontakokonaisuuden kattava sisäisen valvonnan ohje. Vastuuta sisäisen valvonnan toimivuudesta on jokaisella henkilöstöön kuuluvalla.¹⁶¹

4.2.2 Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen yksikön toiminta

Sisäisen tarkastuksen roolia poliisin sisäisessä valvonnassa on tutkinut Eero Heikkilä 20.10.2011 julkaistussa liseniaatintutkintoa varten tehdyssä arviointitutkimuksessa. Heikkilä toimii Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen yksikön johtajana. Tutkimuksen tarkoitus oli tuottaa tietoa, jonka tarve oli noussut käytännöstä suoraan, ja tavoitteena oli kehittää entistä parempia menetelmiä johtamisen apuvälineiksi, selvittää sisäisen valvonnan olemusta ylipäänsä sekä pyrkiä lisäämään ymmärrystä sisäisestä tarkastuksesta.¹⁶²

Tutkimuksen tuloksena ilmeni, että sisäiset tarkastukset olivat vaikuttaneet myönteisesti ja tuoneet varmuutta poliisin taloudenhoidon ja toiminnan laillisuuteen ja tuloksellisuuteen. Sisäisen tarkastuksen keskeisimpiä tehtäviä olivat ohjeiden sekä määräysten noudattamisen tarkastaminen ja päätösten sekä toiminnan oikeellisuuden selvittäminen. Tarkastus oli tuonut lisäarvoa eli koettiin, että tarkastuksen ehdottamat toimenpiteet olivat parantaneet poliisin toimintaprosesseja ja menettelytapoja ja lisäksi tehostaneet varojen ja omaisuuden turvaamista. Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen roolia poliisin sisäisessä valvonnassa pidettiin tärkeänä. Tarkastus omalta osaltaan varmisti sitä, että jokaisen esimiehen toimenkuvaan kuuluva sisäinen valvonta toimii. Myös johtamistoimintojen tukeminen koettiin tärkeänä. Sisäisen tarkastuksen rooli riskienhallinnassa haluttiin nähdä ohjaavana ja opastavana, mutta lisäksi myös riskienarviointiin osallistuvana.¹⁶³ Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen yksikkö on aloittanut toimintansa vuoden 2010 alussa.¹⁶⁴ Vuoden 2011 alussa tuli voimaan Poliisihallituksen uusi työjärjestys, jossa sisäisen tarkastuksen organisatorinen asema vahvistui entisestä, kun se määriteltiin omaksi itsenäiseksi yksiköksi omine määrärahoineen. Sisäinen tarkastus on toiminut kahtena osaprosessina, jotka ovat suunnitteluprosessi (vuosisuunnittelu) sekä tarkastusprosessi

¹⁶¹ Heikkilä 2011, s. 21. Ks. myös 'Poliisin valvontajärjestelmien keskinäisistä suhteista ja mahdollisista vaikutuksista toistensa toimintaan', s. 2.

¹⁶² Heikkilä mts. 15.

¹⁶³ Heikkilä 2011, tiivistelmä.

¹⁶⁴ Heikkilä 2011, alkusanat.

(tarkastusraportin laatiminen).¹⁶⁵ Määräykset sisäisen tarkastuksen menettelyistä sekä asemasta poliisiorganisaatiossa on annettu talousarvioasetuksen 70 §:n mukaisesti Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen ohjesäännössä, jonka poliisiylijohtaja on vahvistanut.¹⁶⁶

Kun sisäinen tarkastus tekee ohjesäännössä määrätty, tarkastussuunnitelman mukaiset ja johdon erikseen pyytämät tarkastukset se varmistaa, että toiminta ja talous on hoidettu tuloksellisesti ja tarkoituksenmukaisesti ja lakeja, määräyksiä sekä sopimuksia noudattaen. Tarkastusten pitää perustua etukäteen laadittuun tarkastusohjelmaan tai poliisiylijohtajan milloin hyvänsä antamaan määräykseen (niin sanotut ad hoc –tarkastukset). Mikäli tarkastusresurssit sallivat, voi sisäinen tarkastus ottaa selvitystehtäviä itselleen myös oma-aloitteisesti. Aloituskeskustelu eli tarkastuskohteen informointi on tärkeää. Hallintolain 39 §:n mukaisesti viranomaisen on ilmoitettava toimivaltaansa kuuluvan tarkastuksen aloittamisajankohdasta asianosaiselle, jota asia välittömästi koskee, ellei ilmoittaminen vaaranna tarkastuksen tarkoituksen toteuttamista. Edellä mainitulla asianosaisella on oikeus olla läsnä tarkastuksen aikana sekä esittää mielipiteensä ja kysymyksiä tarkastukseen liittyvistä asioista. Mikäli mahdollista, on tarkastuksen kuluessa asianosaiselle kerrottava tarkastuksen tavoitteista, sen suorittamisesta sekä jatkotoimista. Tarkastus tulee suorittaa aiheuttamatta sen kohteelle tai sen haltijalle kohtuutonta haittaa. Tarkastajan on viivytyksettä laadittava suorittamastaan tarkastuksesta kirjallinen tarkastuskertomus, josta tulee ilmetä tarkastuksen kulku ja tarkastajan tekemät keskeiset havainnot. Kertomus on annettava tiedoksi tarkastuksessa läsnäoloon oikeutetulle asianosaiselle.¹⁶⁷

Ainoa tapa varmistua tarkastustoiminnan tuottamasta lisäarvosta on pitkäaikainen ja järjestelmällinen seuranta. Sisäinen tarkastus liittyy poliisiylijohtajan allekirjoittamiin toimeksiantosaatteisiin aina seuraavan maininnan: ”Tarkastuskohteen tulee toimittaa ilmoitetun määräajan kuluessa tarkastuskertomuksen antamisesta poliisiylijohtajalle ja tiedoksi Poliisihallituksen sisäiselle tarkastukselle kirjallinen selvitys niistä toimenpiteistä, joihin tarkastuskertomuksessa esitetyn johdosta on ryhdytty.” Tämä periaate on kirjattu lisäksi Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen ohjesääntöön.¹⁶⁸ Sisäisen tarkastuksen määritelmä on

¹⁶⁵ Heikkilä 2011, s. 76.

¹⁶⁶ Heikkilä mts. 16. Ks. myös Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen ohjesääntö.

¹⁶⁷ Heikkilä mts. 79-80.

¹⁶⁸ Heikkilä mts. 82.

muuttumassa siten, että se korostaa sisäisen tarkastajan itsenäistä ammattiasemaa ja sisäisen tarkastuksen kehittävää roolia.¹⁶⁹

Heikkilän mukaan sisäisen tarkastuksen tehtävänä on selvittää sisäisen valvonnan asianmukaisuutta ja riittävyyttä. Sisäisen valvonnan määritelmän ymmärtämistä ja käsitteen erottamista sisäisestä tarkastuksesta auttaa toteamus, jonka mukaan sisäistä valvontaa varten ei ole erillistä henkilöstöä, vaan valvonta kytkeytyy sisäisesti viraston toimintoketjuihin. Sitä toteuttavat toimintayksikön henkilöt koko ajan omissa tehtävissään. Sisäinen tarkastus puolestaan tarkoittaa erillistä toimintoa ja erillistä henkilöstöä. Sisäinen tarkastus merkitsee riippumatonta ja objektiivista arviointi- ja varmistus- sekä konsultointitoimintaa, jonka tarkoituksena on tuottaa lisäarvoa organisaatiolle ja parantaa sen toimintaa. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on tukea organisaatiota sen tavoitteiden saavuttamisessa. Tässä keinoina ovat järjestelmällisen lähestymistavan tarjoaminen organisaation riskienhallinta-, valvonta- sekä johtamis- ja hallintoprosessien tehokkuuden arviointiin ja kehittämiseen.¹⁷⁰

Sisäisen tarkastuksen tehtäviin kuuluu melkein aina johtamis- ja hallintojärjestelmän arviointia tehtävän luonnollisena osana, näin myös poliisihallinnossa, olemalla mukana muun muassa arvioimassa poliisin hallintorakenneuudistuksen toteutumista. Hyvän hallintotavan seuraaminen on entistä enemmän ollut esillä myös poliisihallinnossa. Sisäisen tarkastuksen tärkeinä tehtävinä on alettu pitää myös sisäisen valvonnan ja riskienhallintaprosessin arvioimista, joka vastaa sisäisen tarkastuksen kansainvälistä määritelmää. Aiemmin sisäinen tarkastus keskittyi poliisissäkin pääasiassa taloushallinnon tehtäviin. Lain ja ohjeiden mukaisen toiminnan arviointi on edelleen tärkeää. Sisäisen tarkastuksen painoalueena poliisihallinnossa on nykyään tuottaa lisäarvoa ja parantaa organisaation toimintaa johdon tukena.¹⁷¹

Valtiosektorilla sisäistä tarkastusta ohjaavat monet oikeusnormit. Tarkastusta koskevia säädöksiä on muun muassa perustuslaissa, hallintolaissa, virkamieslaissa ja valtion talousarviolaisissa. Tärkein sisäistä tarkastusta ohjaava oikeusnormi on asetus valtion talousarviosta.¹⁷² Talousarvioasetuksen 70 §:n mukaan viraston ja laitoksen johdon tulee järjestää sisäinen tarkastus, jos siihen on perusteltua tarvetta 69 ja 69 a §:ssä edellytettyjen sisäisen valvonnan menettelyjen johdosta. Sisäisen tarkastuksen tehtävä on selvittää viraston johdolle, onko sisäinen valvonta asianmukaista ja riittävää sekä suorittaa johdon määräämät tarkastustehtävät.

¹⁶⁹ Heikkilä 2011, tiivistelmä.

¹⁷⁰ Heikkilä mts. 23-24.

¹⁷¹ Heikkilä 2011, s. 85.

¹⁷² Heikkilä 2011, s. 24.

Määräykset sisäisen tarkastuksen menettelytavoista ja asemasta viraston ja laitoksen organisaatiossa annetaan sisäisen tarkastuksen ohjesäännössä, jonka virasto tai laitos itse vahvistaa. Ohjesääntö tulee antaa tiedoksi asianomaiselle ministeriölle ja Valtiontalouden tarkastusvirastolle. Talousarvioasetuksen 65 §:n mukaan tiliviraston tilinpäätökseen kuuluvan toimintakertomuksen tulee sisältää ”arviointi sisäisen valvonnan ja siihen sisältyvän riskienhallinnan asianmukaisuudesta ja riittävydestä sekä sen perusteella annettu lausuma sisäisen valvonnan tilasta ja olennaisimmista kehittämistarpeista (sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma).” Lausuman sisällöstä vastaa ehdottomasti viraston johto, vaikka sisäinen tarkastus esiintyy tässä asiantuntijana. Poliisihallinnossa, jossa laillisuusvalvonta on korostetussa asemassa, lausuman on sisällettävä arviointi lisäksi myös laillisuusvalvonnan asianmukaisuudesta ja riittävydestä.¹⁷³

Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen ohjesääntö vahvistettiin 7.1.2010. Sisäinen tarkastus toimii organisatorisesti suoraan poliisiylijohtajan alaisuudessa. Tarkastuksen kohteina voivat olla kaikki poliisin toiminnot, vastattava tai välitettävänä olevien varojen hoito ja kaikki poliisiyksiköt. Tarkastuksen tehtäviin kuuluu selvittää Poliisihallituksen johdolle sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisuutta ja riittävyttä sekä suorittaa poliisiylijohtajan määräämät tarkastustehtävät.¹⁷⁴ Kuten Heikkilä toteaa tutkimuksessaan, ”sisäinen tarkastus on olennainen osa organisaatioiden hyvää johtamis- ja hallintojärjestelmää eli johtamiskulttuuria.”¹⁷⁵ Poliisihallituksen sisäiset tarkastajat ovat olleet lausunnonantajina, kun organisaation ohjesääntöjä ja työjärjestyksiä on uudistettu. On tarkoituksenmukaista, että sisäinen tarkastaja on mukana ohjeiden laatimisessa ainakin lausunnonantajana sen saavuttamiseksi, että ohjeet ja määräykset ovat selkeitä ja noudatettavia, ja että ne myös vastaavat organisaation yleisiä päämääriä ja yhteisiä arvoja. Niissä pitää vastuu olla merkittynä selkeästi tietylle virkanimikkeelle. Ohjeiden ja määräysten on oltava niin selkeitä, että kaikki työntekijät pystyvät niitä noudattamaan ja että niiden noudattamista voidaan valvoa. Näiden osalta Poliisihallituksen sisäinen tarkastus on joutunut aktivoitumaan eli valmisteilla olleita ja jo vahvistettuja määräyksiä ja ohjeita on arvioitu uudelleen ja tehty myös parannusehdotuksia.¹⁷⁶

Heikkilä toteaa tutkimuksessaan, että ”Lakien, määräysten ja sopimusten noudattamisen valvonta on aina kaikkien esimiesten tehtäviin sisältyvää sisäistä valvontaa. Lakien, määräysten ja

¹⁷³ Heikkilä 2011, s. 24-26.

¹⁷⁴ Heikkilä 2011, s. 27.

¹⁷⁵ Heikkilä mts. 39.

¹⁷⁶ Heikkilä mts. 94.

sopimusten noudattamisen valvonta on myös sisäisen tarkastajan päivittäistä työtä. Se on viime kädessä osa jokaisen työntekijän päivittäistä työtä.”¹⁷⁷

Poliisiylijohtaja vahvisti 28.2.2013 sisäisen tarkastuksen vuosisuunnitelman, jossa määriteltiin sisäisen tarkastuksen tavoitteet vuosille 2013 - 2017 ja painopisteet sekä tarkastuskohteet vuodelle 2013. Esimerkkinä toteutetuista tarkastuksista on tarkastus numero 11/2013. Tarkastusjohtaja laati muistion kesällä 2013 esimiehille suunnatusta kyselystä, jonka tavoite oli löytää uutta toimintaympäristöä parhaimmalla tavalla palveleva sisäisen tarkastuksen toimintatapa. Saatujen vastausten mukaan sisäisen tarkastuksen perustehtävien hoitamiseen huomattavasti vaikuttava asiakokonaisuus oli poliisin hallintorakenteen muutos kokonaisuudessaan, mutta varsinkin henkilöstön tehtävien ja toimenkuvien sekä toimintaprosessien muuttuminen. Tämä korosti esimiesvalvonnan tärkeyttä, jonka yhteydessä sisäisen tarkastuksen tulee keskittyä viraston johdon avustamiseen hyvän hallinnon ylläpitämisessä. Lisäksi sisäisen tarkastuksen pitää tukea tarkastus- ja arviointitoimenpiteillään henkilöstöä siten, että se kykenee huolehtimaan virkavastuullaan olevista tehtävistä oikea-aikaisesti ja oikealla tavalla. Saatujen vastausten mukaan valvontakokonaisuus nähtiin edelleen liian monimuotoisena ja tähän liittyen tarkastusjohtaja tuotti muistion 15/2013. Muistion tavoite oli selkeyttää sisäiseen ja ulkoiseen valvontaan sekä tarkastukseen liittyviä käsitteitä ja kuvata eri valvojatoimijoiden tehtäviä. Tavoitteena oli taulukoiden ja tekstin avulla selkeyttää sisäisen valvonnan ja sisäisen tarkastuksen merkityseroja. Tekstien ja taulukoiden avulla kuvattiin myös, mikä on poliisin sisäisen tarkastuksen rajapinta Poliisihallituksen laillisuusvalvontaan ja substanssiryksiköihin ja Valtiontalouden tarkastusvirastoon sekä sisäministeriön sisäiseen tarkastukseen. Muistion rajapintakuvaukset esitettiin poliisin sisäisen tarkastuksen näkökulmasta.¹⁷⁸

Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen tarkastussuunnitelma vuodelle 2014 allekirjoitettiin 3.2.2014. Poliisin sisäisen tarkastuksen menettelyistä ja asemasta Poliisihallituksen organisaatiossa on annettu määräykset Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen ohjesäännössä (POHADno/2010/14). Ohjesäännön mukaisesti sisäinen tarkastus laatii vuosittain tarkastusten vuosisuunnitelman, jossa määritellään tarkastustoiminnan painopistealueet. Sisäisen tarkastuksen tavoitteina vuosille 2014 – 2018 on suunnitelmassa mainittu muun muassa se, että sisäinen tarkastus tukee ja varmistaa poliisille asetettujen keskeisten tulostavoitteiden saavuttamista,

¹⁷⁷ Heikkilä mts. 95.

¹⁷⁸ Kertomus sisäisen tarkastuksen toiminnasta vuonna 2013, s. 2, 4-6. Ks. myös Poliisin valvontajärjestelmien keskinäisistä suhteista ja niiden mahdollisista vaikutuksista toistensa toimintaan.

tukee sisäisen valvonnan toteuttamista ja korostaa sisäisen valvonnan merkitystä. Sisäinen tarkastus suorittaa tuloksellisuustarkastuksia osana sisäistä tarkastusta. Tavoitteena on myös varmistaa sisäisen tarkastuksen korkea laatu, ja se, että poliisin sisäiseen tarkastustoimintaan osallistuvalla henkilöllä on asianmukainen ja ajantasainen koulutus tähän tehtäväänsä. Erityisiä tarkastuskohteita vuonna 2014 ovat esimerkiksi osaamisen johtaminen, hallinta ja suunnittelu, toimitilaturvallisuus, kassantarkastusten toimivuus ja valvonta sekä aikaisempien vuosien tarkastusten jälkiseuranta. Näiden lisäksi voidaan tehdä niin sanottuja Ad hoc –selvityksiä poliisiylijohtajan pyyntöjen perusteella tai sisäisen tarkastuksen itse havaitsemista kohteista.¹⁷⁹

Tarkastuksista laaditaan etukäteen suunnitelma sekä yksityiskohtaisempi työsuunnitelma, joka käsitellään tarkastuskohteen kanssa ja siinä pyritään ottamaan huomioon tarkastuskohteen näkemykset sekä toiveet. Tarkastus toteutetaan perehtymällä tarkastusaihetta ja -kohdetta koskevaan lainsäädäntöön, määräyksiin ja ohjeiseen ja muuhun kirjalliseen aineistoon, haastatteleamalla tarvittaessa tarkastuskohteen henkilöstöä ja käyttämällä soveltuvia analyysimenetelmiä. Kun tarkastus on suoritettu, siitä laaditaan tarkastuskertomus. Sisäinen tarkastus antaa tarkastettavasta tai arvioitavasta kohteesta vastuussa oleville mahdollisuuden esittää oma näkemyksensä havainnoista sekä johtopäätöksistä ennen lopullisen kertomuksen antamista, ellei ole perusteltua syytä menetellä toisin. Tarkastuskohteen tulee samalla toimittaa kirjallinen selvitys niistä toimenpiteistä, joihin kertomuksessa esitetyn johdosta on ryhdytty tai ryhdytään. Sisäinen tarkastus raportoi suoritetuista tarkastuksista ja tehdyistä havainnoista sekä toimenpide-ehdotuksista suoraan poliisiylijohtajalle. Sen lisäksi poliisiylijohtajalle laaditaan vuosittain yhteenvetoraportti edellisenä vuonna suoritetuista tarkastuksista ja toteutuneista toimenpiteistä.¹⁸⁰

Poliisihallitus asetti 1.5.2014 alkaen poliisin sisäisen tarkastuksen yhdyshenkilöverkoston. Verkoston jäseniksi nimettiin edustajat sekä kaikista poliisin valtakunnallisista yksiköistä että jokaisesta poliisilaitoksesta. Sen tehtävänä on muun muassa huolehtia Poliisihallituksen ja sen alaisten yksiköiden sisäisestä tarkastuksesta ja edistää yksiköiden sisäistä valvontaa. Poliisin yksiköt eivät järjestä omaa sisäistä tarkastustaan. Yhdyshenkilöverkosto toimii sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan asianmukaisuuden sekä riittävyyden edistämiseksi yhteistyössä Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen kanssa. Poliisihallituksen sisäinen tarkastus voi pyytää yhdyshenkilöiltä tietoja tarkastuksiin liittyvissä asioissa ja vastaavasti yhdyshenkilöillä on mahdollisuus tehdä sisäiselle tarkastukselle aloitteita havaitessaan sisäisessä valvonnassa

¹⁷⁹ Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen tarkastussuunnitelma vuodelle 2014, s. 1-2.

¹⁸⁰ Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen tarkastussuunnitelma vuodelle 2014, s. 2-3.

ongelmia, jotka ovat selvitettävissä sisäisen tarkastuksen avulla. Yksikön johdon tulee varmistaa, että yhdyshenkilöillä on riittävät mahdollisuudet sisäisen tarkastuksen tehtäväalaan liittyvien havaintojen tekoon. Se voi toteutua esimerkiksi mahdollistamalla yhdyshenkilön osallistumisen yksikkönsä johtoryhmän kokouksiin sekä muihin sellaisiin kokouksiin, joissa käsitellään koko virastoa koskevia asioita. Yhdyshenkilön on varmistettava johtoryhmän ja/tai viraston muiden johtoelimien tietoon sisäisen tarkastuksen sekä riskienhallinnan kautta esille tulleet, virastoa velvoittavat toimenpidesuositukset ja/tai ongelmat, jotka on viraston sisällä ratkaistava.¹⁸¹

4.3 Ohjaus ja valvonta poliisilaitoksissa

4.3.1 Sisä-Suomen poliisilaitoksen määräykset ja ohjeet

Esimerkkinä poliisilaitoksien omista määräyksistä ja ohjeista tutkin oman virkapaikkani Sisä-Suomen poliisilaitoksen uutta 1.1.2014 voimaan tullutta ohjesääntöä Nro 1/2014, annettu 13.12.2013. Säädöspäätöksenä tälle ohjesäännölle on Asetus poliisin hallinnosta 28 § (516/2009). Ohjesäännön 1 § määrittelee uuden 1.1.2014 perustetun Sisä-Suomen poliisilaitoksen toimialueen, joka käsittää Pirkanmaan ja Keski-Suomen maakunnat. Poliisilaitoksen tehtävänä on vastata toimialueellaan poliisilain (872/2011) 1 §:ssä ja poliisin hallinnosta annetun lain 7 §:ssä tarkoitetuista sekä muualla laissa poliisille määrättyistä tehtävistä yhteistyössä muiden viranomaisien ja alueen yhteisöjen sekä asukkaiden kanssa. Laitoksen hallinnollisena päätoimipaikkana on Tampereen pääpoliisiasema, josta poliisilaitosta johdetaan. Tulossyksikkönä on koko Sisä-Suomen poliisilaitos.

Ohjesäännössä käsitellään laitoksen visiota, toimintaperiaatteita ja toimintaa ohjaavia poliisin yhteisiä arvoja. Laitoksen visiona on ohjesäännön 2 §:n mukaan olla hyvin johdettu, henkilöstönsä hyvinvoinnista välittävä organisaatio, jonka henkilöresurssit on kohdennettu toiminnan ja toimintaympäristön kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. Poliisilaitos huolehtii toimialueensa turvallisuudesta tehokkaasti yhdessä yhteistyökumppaneidensa kanssa. Sen toimintaprosessit ovat sujuvat sekä vastaavat asiakaslähtöisen palvelun tarpeisiin. Toimintaperiaatteina on, että toiminta on tietojohtoista, ja se tapahtuu Poliisihallituksen tulosohejauksessa, ja noudattaa vuosittain vahvistettavaa poliisilaitoksen henkilöstösuunnitelmaa. Poliisin vastuulla olevat kansalaisten tarvitsemat turvallisuuspalvelut tuotetaan hajautetulla

¹⁸¹ Poliisin sisäisen tarkastuksen yhdyshenkilöverkoston asettaminen.

toimintamallilla tehokkaasti ja tasapuolisesti. Toimintaa ohjaavia poliisin yhteisiä arvoja ovat oikeudenmukaisuus, ammattitaito, palveluperiaate sekä henkilöstön hyvinvointi.¹⁸²

Sisä-Suomen poliisilaitoksen ohjesäännön 3 §:ssä ovat määräykset laitoksen organisaatiosta. Laitoksen operatiivisesta toiminnasta vastaavat poliisipalvelulinja ja lupapalvelulinja. Poliisipäällikön päätöksenteon tukena ja operatiivisten toimintojen tukena toimii sisäisistä palveluista vastaava hallinto- ja esikuntalinja. Poliisipäällikön alaisuudessa laillisuusvalvonnasta ja oikeudellisista palveluista vastaa oikeusyksikkö. Poliisilaitosta johtaa poliisipäällikkö ja linjoja johtavat apulaispoliisipäälliköt. Rikosylitarkastaja johtaa oikeusyksikköä. Poliisipäällikön päätöksenteon tukena toimii poliisilaitoksen johtoryhmä, jonka puheenjohtajana on poliisipäällikkö ja jäseninä linjajohtajat sekä henkilöstön keskuudestaan valitsema edustaja Pirkanmaan ja Keski-Suomen maakunnasta sekä heidän varajäsenensä. Laitoksen viestintäpäälliköllä on läsnäolo- ja puheoikeus johtoryhmän kokouksissa. Tarpeen mukaan ryhmään voidaan kutsua myös muita henkilöitä.

Johtoryhmän tehtävänä on käsitellä toiminnan kannalta merkittävät asiat, tulossopimus ja –suunnitelma, toiminta- ja taloussuunnitelma, henkilöstöstrategia ja –suunnitelma sekä talousarvioesitys. Se myös vastaa poliisilaitoksen strategiasta ja seuraa tulostavoitteiden toteutumista. Tehtävänä on määrärahojen ja henkilöstön kohdentaminen ja seuranta sekä muut johtoryhmän käsittelyä vaativat asiat. Asioiden valmistelua, toiminnan kehittämistä sekä henkilöstön osallistumista ja päätöksentekoa varten poliisilaitoksella on toimielimiä siten, kuin niistä on erikseen määrätty tai sovittu, kuten työsuojelutoimikunta, yhteistoimintatoimikunta, palkkatyöryhmä, päihdetyöryhmä ja työhyvinvointitoimikunta.¹⁸³

Ohjesäännön 4 §:ssä on määräykset linjojen tehtävistä. Tutkimukseni kohteena olevan lupapalvelulinja vastaa lupapalvelusta ja –valvonnasta, elinkeinovalvonnasta, suppeista turvallisuusselvityksistä, yhteispalvelun koordinoinnista ja kehittämisestä, todistelukustannusten ennakoista, muuten kuin rikosperusteisesti poliisin haltuun otetuista aseista sekä lupahallintoon liittyvästä yhteistyöstä. Linja vastaa omalta osaltaan rikosten ja häiriöiden ennaltaehkäisystä, ja sille kuuluu lisäksi lupahallintoasioita koskeva poliisitutkinta, ulkomaalaistutkintaa kuitenkin lukuun ottamatta. Lupapalvelulinja käyttää sen toimialaan kuuluvassa hallintolainkäyttöasiassa poliisilaitoksen puhevaltaa. Linjalla on yksiköitä ja ryhmiä, joiden tehtävistä määrätään

¹⁸² Sisä-Suomen poliisilaitoksen ohjesääntö, s. 1-2.

¹⁸³ Sisä-Suomen poliisilaitoksen ohjesääntö, s. 2-3.

työjärjestyksessä ja muissa ohjausasiakirjoissa.¹⁸⁴ Hallinto- ja esikuntapalvelulinja vastaa poliisilaitoksen henkilöstö-, talous- ja yleishallintotehtävistä. Se vastaa poliisilaitoksen talousasioiden hoidon lisäksi kirjaamosta, asiakirjahallinnosta sekä viestinnän, koulutuksen, riskienhallinnan ja tietohallinnon koordinaatiotehtävistä. Linjan vastuulla on näiden lisäksi poliisilaitoksen hankintatoimi ja sopimukset sekä työterveys-, työhyvinvointi- ja työsuojelutoiminta. Poliisipalvelulinja vastaa operatiivisesta poliisitoiminnasta ohjesäännön 4 §:ssä tarkemmin yksilöidyn tavoin.

Poliisilaitoksen oikeusyksikön tehtävänä on vastata laitoksen laillisuusvalvonnasta ja sen järjestämisestä, vahingonkorvauksia ja kanteluita koskevista asioista sekä sisäisen tarkastuksen yhteydenpidosta. Yksikkö tuottaa laitoksen toiminnoille tarvittavia lakimiespalveluita sekä avustaa vaativaa juridista osaamista edellyttävissä esitutkinta- ja pakkokeinoasioissa. Oikeusyksikkö valmistelee poliisipäällikölle kanteluasioita, poliisilaitoksen lausuntoja sekä virkamiesoikeudellisia kurinpito- ja turvaamistoimia. Yksikkö käyttää poliisilaitoksen puhevaltaa rikos- ja riita-asioissa.¹⁸⁵

Ohjesäännön 5 §:n mukaan poliisipäällikkö johtaa poliisilaitosta, ja hänellä on apunaan laitoksen johto sekä johtoryhmä. Hänen tehtävänä on muun muassa poliisilaitoksen toiminnan ohjaus sekä toimintaedellytysten turvaaminen, ja hän vahvistaa laitoksen vision, toiminta-ajatuksen sekä strategian. Poliisipäällikkö vastaa laitoksen toiminnan tuloksellisuudesta ja taloudellisuudesta sekä toimintojen kehittämisestä ja valvomisesta. Poliisipäällikön tehtävänä on myös vahvistaa poliisilaitoksen ohjesääntö ja toimintalinjojen työjärjestykset.¹⁸⁶

Ohjesäännön 6 §:n mukaan linjajohtajina toimivat apulaispoliisipäälliköt johtavat vastuullaan olevia linjoja sekä vastaavat niiden toiminnasta, tuloksellisuudesta, taloudellisuudesta ja toiminnan kehittämisestä, valvomisesta ja yhteistyöstä muiden linjojen kanssa. Apulaispoliisipäälliköt raportoivat poliisipäällikölle linjojensa toiminnan tuloksellisuudesta ja taloudellisuudesta sekä välittömästi sellaisista yksittäisistä operatiivisista tai muista tapahtumista, joilla on poliisilaitoksen tai linjan toiminnan kannalta erityistä merkitystä.¹⁸⁷ Oikeusyksikön esimiehenä toimiva rikosylitarkastaja johtaa oikeusyksikköä ja vastaa sen toiminnan tuloksellisuudesta. Hän toimii laitoksen lakimiehenä sekä juridisena asiantuntijana, suorittaa laillisuusvalvontaa, valmistelee ja esittelee poliisipäällikön ratkaistavaksi laitokseen kohdistuvia

¹⁸⁴ Sisä-Suomen poliisilaitoksen ohjesääntö, s. 4.

¹⁸⁵ Sisä-Suomen poliisilaitoksen ohjesääntö, s. 3-4.

¹⁸⁶ Sisä-Suomen poliisilaitoksen ohjesääntö, s. 4.

¹⁸⁷ *ibid.*

vahingonkorvausasioita, valmistelee ja esittelee poliisilaitoksen lausuntoja, valmistelee ja esittelee poliisipäällikön ratkaistavaksi laitoksen henkilöstöön kohdistuvia kanteluja sekä virkamiesoikeudellisia kurinpito- ja turvaamistoimia.¹⁸⁸

Poliisilaitoksen ohjausasiakirjoista määrätään ohjesäännön 8 §:ssä. Laitoksen toiminta perustuu toiminta- ja taloussuunnitelmaan sekä vuosittain vahvistettuun tulossopimukseen ja budjettiin. Ohjausasiakirjoihin kuuluvat myös vuosittain käytävissä tulos- ja kehityskeskusteluissa vahvistetut henkilökohtaiset tulos- ja kehitystavoitteet sekä palkkausperusteet. Ohjausasiakirjoja ovat poliisilaitoksen linjoilla ja oikeusyksikössä olevat työjärjestykset, jotka poliisipäällikkö vahvistaa esittelystä. Näiden lisäksi on koko poliisilaitosta tai sen eri toimintoja koskevia määräyksiä, ohjeita ja suunnitelmia, jotka joko poliisipäällikkö tai linjajohtaja vahvistavat. Linjojen ohjausasiakirjojen vahvistamisesta määrätään niiden työjärjestyksissä.¹⁸⁹

Sisä-Suomen poliisilaitos on antanut määräyksen sisäisestä valvonnasta ja laillisuusvalvonnasta poliisilaitoksessa (18/2014) . Säädosperusteena määräyksessä ovat asetus valtion talousarviosta 70 § (263/2000), Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen ohjesääntö (POHADno/2010/14), Sisäinen laillisuusvalvonta poliisissa (POHAN määräys 2020/2012/318) ja edellä käsitelty Sisä-Suomen poliisilaitoksen ohjesääntö. Poliisihallitus on talousarvioasetuksen mukaisesti järjestänyt sisäisen tarkastuksen poliisihallinnossa. Poliisilaitoksissa ei järjestetä sisäistä tarkastusta, mutta niillä on velvoite suorittaa sisäistä valvontaa sekä siihen liittyviä tarkastuksia, kuten esimerkiksi kassojen tarkastukset.¹⁹⁰

Oikeusyksikkö vastaa sisäiseen valvontaan liittyvien tarkastusten toteuttamissuunnittelusta sekä tarkastusten järjestelyistä ja laillisuusvalvonnasta. Poliisihallituksen antamaan määräykseen 'Sisäinen laillisuusvalvonta poliisissa' perustuen on tässä määräyksessä annettu tarkemmat määräykset sisäiseen valvontaan liittyvien tarkastusten sekä laillisuusvalvonnan menettelyistä ja asemasta Sisä-Suomen poliisilaitoksessa. Sisäisen valvonnan tarkoituksena on varmistaa, että poliisilaitoksen toimintaprosessit ovat sujuvia ja tehokkaita ja tuottavat laadukkaan tuloksen ja sen lisäksi täyttävät niille lainsäädännössä, määräyksissä ja ohjeissa asetetut vaatimukset. Valvonta varmistaa, että annettua ohjeistusta ja määräyksiä noudatetaan ja kansalaiset saavat tasapuolisen ja oikeudenmukaisen palvelun. Sisäinen valvonta tukee poliisilaitoksen tulostavoitteiden saavuttamista. Sisäistä valvontaa toteutetaan organisaation päivittäisessä

¹⁸⁸ Sisä-Suomen poliisilaitoksen ohjesääntö, s. 5.

¹⁸⁹ Sisä-Suomen poliisilaitoksen ohjesääntö, s. 5-6.

¹⁹⁰ Sisäinen valvonta ja laillisuusvalvonta poliisilaitoksessa, s. 1.

toiminnassa esimiesten ja poliisilaitoksen johdon toimesta. Sen lisäksi tehdään valvontaan liittyviä tarkastuksia tarvittavissa määrin. Tarkastukset täydentävät muuta valvontaa.¹⁹¹

12.2.2014 on annettu määräys Sisä-Suomen poliisilaitoksen sisäisen laillisuusvalvonnan suunnitelmasta vuonna 2014 (25/2014). Laillisuusvalvonnan painopistealueina tänä vuonna ovat muun muassa poliisilaitoksen yhtenäinen ohjeistus ja käytännöt, poliisin rekistereiden käyttö sekä kielteiset lupapäätökset ja lupien peruuttaminen. Esimerkkeinä tarkastuksista mainittakoon käyttöoikeuksien tarkastaminen sekä henkilörekisterien ja muiden tietojärjestelmien käyttö.¹⁹² Erityisesti lupapalveluja koskevia tämän vuoden tarkastuskohteita ovat lupahallintoa koskeva ohjeistus poliisiasemilla, ajo-oikeutta koskevat päätökset (ajokiellot), yleisötilaisuutta koskevat päätökset, passeja koskevat kielteiset päätökset, ampuma-aselupapäätöksistä lupien peruutukset sekä kielteiset lupapäätökset ja lisäksi ulkomaalaislupia koskevat poliisilaitoksen tekemät kielteiset päätökset.¹⁹³

4.3.2 Sisä-Suomen poliisilaitoksen lupapalvelulinjan määräykset, ohjeet ja erityistoiminnot

Sisä-Suomen poliisilaitoksen lupapalvelulinjalle on laadittu 1.1.2014 työjärjestys, jonka säädösperusteena on Sisä-Suomen poliisilaitoksen ohjesääntö. Poliisilaitoksessa lupapalveluun luetaan lähtökohtaisesti kuuluvaksi kaikki asiakasaloitteinen maksullinen lupahallinto ja asiakaspalvelun järjestäminen, ellei asiasta ole muita määräyksiä. Lupavalvonta puolestaan käsittää pääsääntöisesti kaikki viranomaisaloitteisen lupien peruuttamisen, ajokiellojen määräämisen ja ampuma-asehallinnon kokonaisuudessaan. Työjärjestyksessä muun muassa määrätään linjajohtajan ja johtoryhmän tehtävistä sekä johtamisjärjestelmästä ja esimiesten sijaisuuksista. Se määrää myös lupahallinnon yleisestä ratkaisutoiminnasta sekä siitä tehtävistä mahdollisista poikkeuksista. Työjärjestyksen liitteenä on 20.12.2013 päivätty lupapalvelulinjan ohje linjan asiankäsittelystä, päätöksenteosta sekä arkistoinnista. Ohje vahvistetaan päätösvallan delegointia koskevaksi määräykseksi.¹⁹⁴

Edellisessä kappaleessa mainitun 'Kaikki kerralla kuntoon' -ohjeen eli niin sanotun delegointiliitteen säädösperusteena ovat valtion virkamieslain (750/1999) 14 §, asetus poliisin hallinnosta 28 §, poliisilaitoksen ohjesääntö sekä lupahallintolinjan työjärjestys. Siinä määrätään lupahallinnon asiakohdasta asioiden numeroinnista sekä päätöksenteosta ja asioiden säilyttämisestä ja arkistoinnista. Asiakaspalvelussa ja asioiden käsittelyssä pyritään toteuttamaan

¹⁹¹ Sisäinen valvonta ja laillisuusvalvonta poliisilaitoksessa, s. 1-2.

¹⁹² Sisäisen laillisuusvalvonnan suunnitelma 2014, s. 1.

¹⁹³ Sisäisen laillisuusvalvonnan suunnitelma 2014, s. 4-5.

¹⁹⁴ Lupapalvelulinjan työjärjestys.

yhden kosketuksen periaatetta välttämällä asiakkaiden ja asioiden aiheutonta ja turhaa siirtämistä. Asiakaspalvelussa hakemuksia ja asiakirjoja vastaanotettaessa niiden vastaanottajan pitää huolehtia asiaan tarvittavien sekä hakemusasian edellytettävien asiakirjojen asiaan liittamisestä ja mahdollisten täydennyspyyntöjen antamisesta asiakkaalle. Hakemusasiakirjojen valmistelusta ja valmisteluun sisältyvistä käytännön toimenpiteistä, päätösten ja rekistereiden tarkistuksista sekä muusta asian valmistetusta määrätään yksityiskohtaisemmin asiakohtaisissa asiankäsittelyprosesseissa.¹⁹⁵

Käytännön työssä tästä ohjeesta käytetään usein edellä mainittua nimitystä delegointiliite, joka paremmin kuvastaa ohjeen sisältöä. Se on kaikkien lupapalvelulinjalla työskentelevien virkamiesten käytössä tarvittaessa päivittäin. Ohjeessa on aina mainittu, mihin lakiin, asetukseen tai päätökseen jonkin lupa-asian käsittely ja päätöksenteko perustuu. Delegointiliitteestä selviää eri lupa-asiaryhmien osalta niitä koskevaan päätöksentekoon oikeutettu virkamies. Ohje toimii ohjauksena oikeaan päätöksentekoon ja toimii näin ennalta toiminnan valvontana. Se nopeuttaa päätöksentekoa ja parantaa näin myös asiakaspalvelua, ja ohjaa yhdenmukaiseen päätöksentekoon eri lupa-asioissa. Delegointiliite ohjaa jokapäiväistä ratkaisutoimintaa ja selkeyttää työskentelyä, kun tiedetään, kuka käsiteltävänä olevan asian voi ratkaista. Delegointiliitteeseen on lisäksi sisällytetty jokaista lupa-asiaa koskeva arkistointisääntö. Se ohjaa oikeaan asiakirjojen arkistointiaikaan.

Esimerkkinä Sisä-Suomen poliisilaitoksen lupapalvelulinjan sisäisistä toimintamääräyksistä mainittakoon 'Ajo-oikeuskäsittelyt Sisä-Suomen poliisilaitoksessa' (01/2014). Sen säädöspohjana on Sisä-Suomen poliisilaitoksen ohjesääntö. Määräys painottaa muun muassa sitä, että poliisin ajo-oikeuskäsittelyt ovat hallintomenettelyä ja niissä sovelletaan hallintolakia. Määräyksessä käydään seikkaperäisesti läpi koko ajo-oikeuskäsittelyprosessi, eli millä edellytyksillä joku henkilö voidaan määrätä ajokieltoon joko määräajaksi tai toistaiseksi.¹⁹⁶

Sisä-Suomen poliisilaitoksen lupapalvelulinjalla työskentelee ylikomisario, joka vastaa niin sanotuista erityistoiminnoista. Hänen tehtäviinsä laadun valvonnassa ja jatkuvassa parantamisessa kuuluvat esimerkiksi linjan päätöksenteon ja toimintaprosessien yhdenmukaistaminen sekä päätöksentekolinjausten ja menettelyohjeiden valmistelu linjajohtajan hyväksyttäväksi. Hän vastaa laillisuustarkastuksesta linjalle kuuluvien osien sekä raportoi tarkastusten tuloksista oikeusyksikölle ja linjajohtajalle. Hän seuraa uutta lainsäädäntöä ja

¹⁹⁵ Kaikki kerralla kuntoon. Lupahallinnon asiankäsittely, päätöksenteko ja arkistointi, s.3.

¹⁹⁶ Ajo-oikeuskäsittelyt Sisä-Suomen poliisilaitoksessa.

oikeuskäytäntöä ja valmistelee uusia ohjeita ja linjauksia linjajohtajan hyväksyttäväksi. Lupahallinnon kehittämishankkeisiin liittyvät tehtävät sisältävät muun muassa poliisilaitoksen edustamista ja valtakunnalliseen valmisteluun osallistumista lupahankkeissa, erityisesti mahdollisten osaamiskeskusten perustamisessa. Ylikomisarion tehtävänä on myös poliisilaitoksen omana kehittämishankkeena hallinnollisen rikostorjunnan toiminnallinen ohjaus lupahallinnossa ja sitä koskeva yhteistyö poliisipalvelulinjan kanssa.¹⁹⁷

4.3.3 Laillisuusvalvonta ja sisäinen tarkastus

Poliisihallituksen esikunnan laillisuusvalvonta teki laillisuustarkastuksen 25.10.2012 kohteena Pirkanmaan poliisilaitos¹⁹⁸, suorituspaiikkana Tampereen pääpoliisiasema. Tarkastukseen osallistui Poliisihallituksesta viisi ja poliisilaitoksesta yhdeksän henkilöä edustaen laitoksen kaikkia linjoja. Lupapalveluasioista esimerkkinä poliisilaitos oli etukäteen lähettänyt pyydetyn mukaisesti Poliisihallitukselle kymmenen yleisötilaisuuspäätöstä. Päätöksistä tehtyjä havaintoja oli, että olisi suotavaa, että päätöksessä selkeästi velvoitetaan tilaisuuden organisaatio perehtymään turvallisuus- ja pelastussuunnitelmaan. Yleisötilaisuutta koskevat päätökset olivat hyvän hallintotavan mukaisia ja hyvällä tasolla. Poliisilaitos selvitti tarkastustilaisuudessa erityisesti seuraavia henkilörekisterien käyttöön liittyviä käytäntöjä: henkilötietojen käsittelyyn liittyvä henkilöstön koulutus ja ohjeistus sekä ohjaus, henkilöstön toimivaltuudet ja tehtävät sekä niiden mukaisten käyttöoikeuksien järjestäminen, tilapäisten tai yksikkökohtaisten rekisterien hallinnointi, jotka todettiin asianmukaisiksi. Tarkastuksen jälkeen toimitetut yksikkökohtaiset rekisteriselosteet todettiin asianmukaisiksi.¹⁹⁹

Poliisihallitus suoritti 20.10.2013 laillisuustarkastuksen Pirkanmaan poliisilaitokseen etätarkastuksena. Edellisen vuoden tarkastuksen huomioihin yleisötilaisuuspäätöksiä koskien poliisilaitos on puuttunut todettuihin asioihin ja epäkohtien korjaamiseksi on tehty useita tarkastuksia ja muita toimenpiteitä. Lupaehtoihin on poliisilaitoksella lisätty tietoa siitä, että tilaisuuden järjestäjän tulee huolehtia turvallisuus- ja pelastussuunnitelmaan perehtymisestä. Yleisinä asioina mainittiin, että poliisiyksiköiden laillisuusvalvonnassa tulee ottaa huomioon lainsäädännön muutokset, oikeat toimintatavat ja lähiesimiesvalvonnan merkitys.²⁰⁰

¹⁹⁷ Ylikomisario X:n toimenkuva.

¹⁹⁸ Vuoden 2013 loppuun saakka Pirkanmaan poliisilaitos, 1.1.2014 lähtien Sisä-Suomen poliisilaitos.

¹⁹⁹ Poliisihallituksen laillisuustarkastuspöytäkirja 2012. Poliisihallitus. Esikunta. Laillisuusvalvonta.

²⁰⁰ Poliisihallituksen laillisuustarkastuspöytäkirja 2013. Poliisihallitus. Esikunta. Laillisuusvalvonta.

Pirkanmaan poliisilaitoksen lakipalveluyksikkö on vuonna 2013 antanut 22 lausuntoa muille viranomaisille, eli Korkeimmalle hallinto-oikeudelle, Eduskunnan oikeusasiamiehelle, Poliisihallitukselle sekä Hämeenlinnan hallinto-oikeudelle. Näissä tapauksissa ratkaisun tekee tuo kyseinen viranomainen. Vuoden 2013 lausunnoista vain yksi koski lupapalveluita (järjestyksenvalvojaksi hyväksymisen viivästyminen) ja muut koskivat lähinnä poliisipalvelulinjaa. Vuonna 2013 kanteluratkaisuja annettiin 29 kappaletta ja niistä yksi oli suoraan lupapalvelulinjaa koskeva. Vahingonkorvausasioita päätettiin 18 kappaletta ja niistä lupapalvelulinjaa koski ainakin joiltakin osin viisi kappaletta.²⁰¹

4.4 Lupahallintoon kohdistuvan ohjauksen ja valvonnan kehittäminen

4.4.1 Laillisuusvalvonnan kehittäminen

Sisäministeriössä toimii pysyvä vuonna 2008 asetettu Sisäasiainministeriön ja sen hallinnonalan laillisuusvalvonnan kehittämistyöryhmä (SM105:00/2008). Ryhmän tehtäviin kuuluvat laillisuusvalvonnan toimeenpanon seuranta, ajankohtaisista laillisuusvalvonnallisista asioista tiedottaminen, laillisuusvalvonnan laadun parantaminen, lainsäädännön ja sisäisen ohjeistuksen kehittäminen ja parantaminen, laillisuusvalvojien koulutustarpeiden selvittäminen sekä koulutusmateriaalin suunnitteleminen, laillisuusvalvonnan toimeenpanon seuranta ja merkittävien virkamies- ja rikosoikeudellisten ratkaisujen seuraaminen. Lisäksi tehtäviin kuuluvat ministeriön ja hallinnonalan laillisuusvalvonnan yhteensovittaminen ja ministeriön osastojen ja yksikköjen oman laillisuusvalvonnan tukeminen. Työryhmän puheenjohtajana toimii oikeusyksikön päällikkö, ja sen jäseniä on ministeriön osastoilta ja erillisyyksikoista sekä Poliisihallituksesta, Rajavartiolaitoksesta, Hätäkeskuslaitoksesta ja Maahanmuuttovirastosta. Ryhmän jäsenet toimivat omien osastojensa ja virastojensa laillisuusvalvonnan yhdyshenkilöinä.²⁰² Laillisuusvalvonta seuraa ylimpien laillisuusvalvojien eli Eduskunnan oikeusasiamiehen ja Valtioneuvoston oikeuskanslerin sisäministeriötä sekä sen hallinnonalaan koskevia päätöksiä ja niiden täytäntöönpanoa.²⁰³

4.4.2 Sähköinen lupaohjeisto

Jotta toiminta olisi tehokkaasti ja tuottavasti järjestetty, se edellyttää resurssien oikeaa kohdentamista ja toimintaprosessien asianmukaista kuntoa. Yhdenmukaisesti järjestetyt palveluprosessit tukevat toiminnan hyvää laatua ja sujuvuutta sekä lainmukaista päätöksentekoa.

²⁰¹ *ibid.*

²⁰² Sisäinen laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä ja sen hallinnonalalla, s. 4-5.

²⁰³ Laillisuusvalvonta. Laillisuusvalvonnan kehittäminen. Sisäministeriön internetsivut.

Poliisin lupahallinnon yhdeksi strategiseksi painopistealueeksi on määritelty lupaprosessien ja menettelyjen kehittäminen ja yhdenmukaistaminen. Tavoitteen tarkoituksena on taata kansalaisille laadukkaat, yhdenmukaiset sekä tasavertaiset palvelut kaikissa maan poliisilaitoksissa.²⁰⁴

Sähköisen lupaoheiston ja lupaneuvontapuhelimen toteuttaminen tukevat kumpikin tätä painopistealuetta. Sähköisen ohjeistuksen tarkoituksena on olla jatkossa kaikkien lupahallinnon työntekijöiden jokapäiväisessä käytössä. Tavoitteena on, että ohjeistus olisi helppokäyttöinen ja kattava siten, että ajan tasalla oleva tieto olisi aina kaikkien löydettävissä. Myös poliisitoiminnassa tarvitaan tietoa lupa-asioista, ja nämä tarpeet pyritäänkin ottamaan huomioon ohjeistuksen käytettävyydessä. Erikseen on myös huomioitava yhteispalvelupisteissä työskentelevien mahdollisuus käyttää ohjeistusta. Ohjeistuksen sisällön tuottamisessa hyödynnetään Poliisihallituksen tammikuussa 2010 asettamaa lupahallinnon asiantuntijaverkostoa, jonka tehtäväksi annettiin sisällön tuottaminen luparyhmittäin. Jatkossa luonnosten valmistuttua ohjeita yhdenmukaistetaan, ja samalla laaditaan lupakohtaiset prosessikuvaukset. Lupaoheistuksen teknisestä toteuttamisesta vastaa Poliisihallitus. Kun ohjeistuksen sisältöä tuotetaan, on erityistä huomiota kiinnitettävä prosessien kehittämiseen. Jokaisesta lupalajista, kuten muun muassa henkilökortti, passi tai ajokortti, tulee ohjeistukseen oma otsikko eli linkki, jota painamalla saa kaiken myöntöprosessissa tarvittavan tiedon.²⁰⁵

Sähköisen lupaoheistuksen tarkka rakenne selviää vasta sitten, kun ohjeita valmistuu. Tavoitteena on joka tapauksessa se, että jokaisen lupalajin ohje noudattaisi hallintolain mukaisia vaiheita eli asian vireille tulo ja käsitteleminen, päätöksenteko ja tiedoksianto sekä muutoksenhaku. Jokaisen luvan tai asian kohdalla olisi lisäksi muuta tarvittavaa tietoa luvasta ja sen tarkoituksesta, esimerkiksi sellaista taustatietoa, joka ei suoranaisesti liity luvan myöntöprosessiin, mutta joka on pystyttävä asiakkaalle tarvittaessa neuvomaan. Ohjeet ja prosessit tulevat olemaan säädöstasoltaan poliisin hallinnosta annetun lain 4 §:n nojalla annettuja Poliisihallituksen ohjeita, joita on pääsääntöisesti noudatettava, ja noudattamatta jättäminen on erikseen perusteltava. Tavoite lupaoheistuksen lopulliseen valmistumiseen ja käyttöönottoon oli vuoden 2012 alussa. Oli tarkoitus, että ohjeistus otetaan käyttöön vaiheittain ja näin kerätään

²⁰⁴ Lupahallinnon kehittämishankkeen loppuraportti, s. 30.

²⁰⁵ Lupahallinnon kehittämishankkeen loppuraportti, s. 34.

arvokasta kokemusta ohjeistuksen käytettävyydestä sekä kehittämiskohteita lopullista käyttöönottoa varten.²⁰⁶

Lupapalvelussa on erittäin tärkeää, että sähköinen lupaohjeisto on helposti ja nopeasti otettavissa käyttöön asiakaspalvelutilanteessa. Ohjeiden pitää olla yksiselitteisiä ja selkeitä. Näin pystytään, kuten edellä on jo mainittu, turvaamaan kansalaisten yhdenvertainen kohtelu sekä lupapäätösten yhdenmukaisuus samankaltaisissa tapauksissa. Hyvin toteutettu sähköinen ohjeisto palvelee kaikkia lupahallinnon työntekijöitä. Se helpottaa lukuisten uusien lakien, määräysten ja ohjeiden nopeaa selailua, omaksumista sekä tiedon määrän ja sisällön hallintaa, kun kaikkea materiaalia ei enää tarvitse tulostaa paperille, arkistoida mappeihin ja niin edelleen. Sähköisiin ohjeisiin on nopea palata aina tarvittaessa, ja ohjeisto on saatavilla riippumatta siitä, missä palvelupisteessä kulloinkin asiakkaita palvelee. Ohjeisto palvelee myös etukäteisohjausta sekä valvontaa. Sähköisellä ohjeistuksella on suuri merkitys, kun työntekijöitä perehdytetään tehtäviinsä. Näin varmistetaan lakien mahdollisimman yhdenmukainen tulkinta ja soveltaminen. Vaikka lupahallinnon kehittämishankkeen loppuraportissa edellytettiin, että sähköinen ohjeisto otettaisiin asteittain käyttöön luparyhmittäin vuosien 2011 – 2012 aikana, näin ei kuitenkin vielä ole tapahtunut²⁰⁷. Sähköistä ohjeistoa ei ole vielä toistaiseksi saatu käyttöön, ja sitä odotetaan helpottamaan lupapalvelujen asiakaspalvelua sekä muuta päätöksentekoa.

4.4.3 Sähköinen asiointi ja ajanvarausjärjestelmä

Poliisin TTS-kauden (toiminta- ja taloussuunnittelu) lupahallinnon tavoitteissa on todettu, että merkittävä osa poliisin lupa-asioista on sähköistetty TTS-kaudella. Lupahallinnon suurivolyymisin lupa on kuitenkin passi, jonka kohdalla prosessia on mahdotonta kokonaisuudessaan saattaa sähköisen asioinnin piiriin. Sama tilanne on myös poliisin ase-asioissa sekä turva-alan luvissa, joissa menettelyn turvallisuuden kannalta poliisin on välttämätöntä tavata jokainen luvan hakija henkilökohtaisesti. Samoja prosessin turvallisuuteen ja poliisin tavoitteisiin liittyviä seikkoja sisältyy esimerkiksi joihinkin liikenteeseen liittyviin lupiin varsinkin ulkomaisen ajo-oikeuden haltijan kohdalla. Näin ollen poliisin lupa-asioden sähköistämistä pohdittaessa pitäisikin ensin määritellä ne menettelyjen osat, jotka prosessin turvallisuus sekä poliisin tavoitteet huomioon ottaen on yleensä mahdollista tuoda sähköisen

²⁰⁶ Lupahallinnon kehittämishankkeen loppuraportti, s. 35.

²⁰⁷ *ibid.*

asioinnin piiriin. Sitten kun nämä määritellyt osat on sähköistetty, tulee poliisin lupahallinnon sähköistämistä olemaan 100 %.²⁰⁸

Passi- ja henkilökorttiasioissa henkilökohtainen asiointi on välttämätön osa turvallista lupamenettelyä, koska näissä luvan myöntämisen edellytys on hakijan tunnistaminen. Tunnistusta tehtäessä hakijan on oltava henkilökohtaisesti paikalla, ja tämän lisäksi passin hakijalta otetaan sormenjäljet pieniä lapsia ja tiettyjä fyysisiä esteitä lukuun ottamatta. Tästä huolimatta passi- ja henkilökorttiasia olisi mahdollista laittaa sähköisesti vireille ja myös maksaa jo etukäteen ennen tunnistamiskäyntiä. Asiaa sähköisesti vireille laittaessaan hakija samalla varaisi ajanvarausjärjestelmän kautta itselleen ajan tunnistamista varten.²⁰⁹ Tällä hetkellä valokuvaamojen on jo mahdollista lähettää poliisille sähköisesti asiakkaan passikuva passi- ja henkilökorttihakemusta varten.

Poliisin lupahallinnon sähköisen asioinnin täysimääräisen hyödyntämisen edellytyksenä on ajanvarausjärjestelmän kehittäminen. Lupahallinnon tulisi jatkossa pyrkiä lääkäriasemamalliseen toimintatapaan, jossa lupahallinnon asiakaspalvelua annettaisiin pääsääntöisesti ajanvaraukseen perustuen. Niin sanottuja päivystysaikoja olisi saatavissa kiireellisten asioiden hoitamista varten. Tämän toimintamallin käyttöönoton edellytys on, että luvan hakijoiden ja haltijoiden tietoisuutta ajanvarauksesta lisätään, ja että ajanvarausaikoja on runsaasti saatavana. Ilman ajanvarausta poliisin lupahallintoon saapuvaa asiakasta ohjattaisiin varaamaan aika asiakaspääteestä, jolloin hänen ei tarvitsisi jäädä jonottamaan. Tämän lisäksi hakija voisi panna henkilökohtaista asiointia edellyttävän asian vireille sähköisesti, maksaa suoritemaksun sekä samalla varata ajan asiointia varten, esimerkiksi passiasiaassa tunnistamista ja biometristen tunnisteiden tallentamista varten.²¹⁰ Todellisuudessa vie ehkä vuosienkin ajan, ennen kuin kaikki poliisin lupahallinnon asiakkaat ovat omaksuneet niin sanotun täydellisen ajanvarausjärjestelmän käytön asiointissa. On edelleen erityisesti vanhempia ihmisiä, joilla ei ole tietokoneita käytössään ajanvarausten tekemiseen. Vuosien aikana on totuttu siihen, että poliisin palvelut ovat aina saatavilla, ja tämä asiakaspalvelun saatavuuden eräänlainen rajoittaminen ajanvarauksella ei ole kaikkien mieleen. Tarvitaan myös asennekasvatusta ja ajan kulumista, jotta ajanvarausjärjestelmä toimii niin kuin ajateltu. Myös niin sanottuja kiireasiakkaita tulee aina olemaan, ja heitä varten on kuitenkin oltava saatavilla ilman ajanvarausta tapahtuva asiakaspalvelu, tosin ehkä pitkänkin odotusajan jälkeen.

²⁰⁸ Lupahallinnon kehittämishankkeen loppuraportti, s. 38.

²⁰⁹ Lupahallinnon kehittämishankkeen loppuraportti, s. 39.

²¹⁰ Lupahallinnon kehittämishankkeen loppuraportti, s. 40.

4.4.4 Lupahallintohenkilöstön ammattitaidon ylläpitäminen ja koulutus

Lupahallintotyöskentelyä voidaan oikeutetusti pitää asiantuntijatehtävänä. Työ edellyttää monipuolisia asiakaspalvelutaitoja vaativissa tilanteissa, nopeaa päätöksentekokykyä ja –taitoa. Se on myös virkavastuun alaista työtä, johon ei niin sanotuilta vapailta markkinoilta ole saatavissa valmista koulutusta. Lupahallintotehtäviin pätevoidytään tällä hetkellä työn ohessa, mutta mitään varsinaista ammatillista koulutusta tähän ammattiin ei ole ollut olemassa. Lupahallintotehtävään pohjakoulutusvaatimuksena pidetään kaupallista opistotasoista tai ammattikorkeakoulutasoista tutkintoa, mutta nämä koulutukset eivät tarjoa tarvittavaa ammatillista osaamista varsinaisiin lupahallintotehtäviin. Ammattiin pätevöittävä koulutus on erittäin tärkeää, jotta poliisin lupahallintoon jatkossa saadaan rekrytoitua motivoitunutta ja pätevää henkilöstöä. Poliisin lupahallinnon koulutus eroaa tältä osin täysin poliisimiesten ammatillisesta koulutuksesta.²¹¹

Tällä hetkellä myös muille kuin poliiseille järjestetään erikoistumisopintoja. Lupahallinnon koulutusasiat ovat menneet eteenpäin. Poliisin lupahallinnossa työskenteleville tarkoitetut lupahallinnon erikoistumisopinnot on aloitettu ensimmäisen kerran syksyllä 2013 Poliisiammattikorkeakoulussa. Erikoistumisopinnot ovat ammatillisia tutkintojärjestelmiä täydentäviä laajoja täydennyskoulutusohjelmia, jotka ovat työelämän tarpeista lähteviä. Opintojen tarkoituksena on syventää ja laajentaa opiskelijoiden ammatillista osaamista, edistää opiskelijan ammatillista kehittymistä ja myös lisätä valmiuksia vastata oman alan kehittämishaasteisiin. Lupahallinnon erikoistumisopintojen kohderyhmänä ovat kaikki lupahallinnossa työskentelevät, ensijaisesti kuitenkin uransa alkuvaiheessa olevat.²¹² Opintojen tavoitteena on lisätä lupapalveluhenkilöstön kokonaisosaamista, jolla saavutetaan resurssien eli henkilön työajan ja työkalujen nykyistä tehokkaampi ja joustavampi hyödyntäminen. Opinnot loppuun suorittanut on lupahallinnon laaja-alainen ammattiosaaja. Opiskelu suoritetaan monimuoto-opiskeluna, jossa yhdistyvät lähiopinnot, verkko-opinnot ja työssä oppiminen. Jokaisen opiskelijan kuuluu suorittaa kehittämistehtävä, jonka yhteydessä hän paneutuu syvällisesti yhteen lupahallinnon teemaan ja laatii siitä kirjallisen raportin. Poliisin lupahallinnossa työskenteleville tarkoitetut erikoistumisopinnot ovat laajuudeltaan 60 opintopistettä, ja niiden suorittaminen kestää noin kaksi vuotta.²¹³ Erikoistumisopintojen rakenne

²¹¹ Lupahallinnon kehittämishankkeen loppuraportti, s. 48.

²¹² Lupahallinnon ammatilliset erikoistumisopinnot 60 op, s. 3. Ks. aiheesta myös Kokonaisvaltaista osaamista lupahallintoon kaksivuotisella koulutuksella. Artikkel. Poliisi & Oikeus 6/2013, s. 20-21.

²¹³ Lupahallinnon ammatilliset erikoistumisopinnot 60 op, s. 4.

koostuu lupahallinnon perusteista (20 op), lupahallinnon ydinprosesseista (20 op) ja lupahallinnon osaaja –osuudesta (20 op).²¹⁴ Koulutuksessa käydään läpi kaikki lupahallinnon ydinprosessit: matkustusasiakirjat ja luotettava tunnistaminen, aselupa-asiat, ajokortit ja ajo-oikeus, ulkomaalaisasiat, arpajais- ja rahankeräyslain mukainen toiminta, yksityinen turvallisuusala ja yleisötilaisuudet.²¹⁵ Opetus ei johda varsinaisen tutkinnon suorittamiseen, mutta opintojen kokonaissuorittamisesta saa kuitenkin todistuksen.²¹⁶ Opetukseen sisältyy runsaasti lainsäädäntöön perehtymistä, oikeuskirjallisuutta, poliisihallinnon määräyksiä ja ohjeita, lupamenettelyjen tuntemusta, lupahallinnon sähköisiin ohjeisiin perehtymistä, hallintomenettelyn perusteisiin syventymistä, tietojärjestelmäkoulutusta ja tietoturvallisuutta koskevaa lainsäädäntöä ja ohjeistusta. Koulutus toimii omalta osaltaan paikallispoliisin lupahallinnon ohjauksena ja etukäteisenä valvontana, koska koulutus muun muassa ohjaa yhtenäisten lupapäätösten tekemiseen sekä kansalaisten tasapuoliseen ja yhdenvertaiseen kohteluun lupa-asioissa.

²¹⁴ Lupahallinnon ammatilliset erikoistumisopinnot 60 op, s. 8.

²¹⁵ *ibid.*

²¹⁶ Lupahallinnon ammatilliset erikoistumisopinnot 60 op, s. 5. Näen, että opiskelijan kannalta olisi mielekkäämpää, kun opinnot suoritettuaan siitä saisi tutkintotodistuksen, jolla olisi enemmän painoarvoa työmarkkinoilla. Myös koulutusta kohtaan tunnettava arvostus voisi nousta entisestään.

5. PAIKALLISPOLIISIIN KOHDISTUVA ULKOINEN LAILLISUUS- VALVONTA JA TARKASTUS

5.1 Valtioneuvoston oikeuskansleri ja Eduskunnan oikeusasiamies

Suomen perustuslain 10 luvussa säädetään laillisuusvalvonnasta. Edellä tutkimukseni käsitteli poliisin sisäistä valvontaa ja tässä tutkimukseni kohdassa käsittelen ulkoista valvontaa, josta voidaan myös käyttää nimikkeitä yleinen ja ylin valvonta. Oikeuskanslerin tehtäviä säätelee perustuslain 108 §, ja oikeusasiamiehen tehtäviä säätelee perustuslain 109 §. Oikeusasiamiehen ja oikeuskanslerin tehtävänä on toimia yleisinä – sekä ylimpinä – laillisuusvalvojina. Heidän kummankin tehtävänä on valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Sekä perus- että ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta kuuluu heidän molempien tehtäviin. Oikeuskansleri ja oikeusasiamies toimivat yleisinä kanteluviranomaisina ja hallintokantelun voi tehdä heistä kummalle tahansa. Heillä on mahdollisuus oma-aloitteisesti ottaa käsiteltäväkseen laillisuusvalvontaan kuuluva asia. Yleistä laillisuusvalvontaa myös tehostaa syyteoikeus, jonka mukaan heillä on oikeus ajaa syytettä tai määrätä syyte nostettavaksi valvontaansa kuuluvissa asioissa.²¹⁷

Oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen keskeiset valvontatoimenpiteet ovat samansisältöiset. Mikäli oikeuskansleri tai oikeusasiamies havaitsee lainvastaista menettelyä tai jonkin laiminlyönnin, hänen on mahdollista nostaa syyte tai, ellei tähän ole aihetta, antaa asianomaiselle huomautus. Siinä tapauksessa, että menettelyssä on lievempää virheellisyyttä, on mahdollista kiinnittää huomiota lain tai hyvän hallintotavan mukaiseen menettelyyn. Yleisillä laillisuusvalvojilla on mahdollisuus ryhtyä oikaisutoimenpiteisiin esimerkiksi hakemalla päätöksen tai tuomion purkamista tai esittämällä viranomaiselle virheellisen päätöksen tai menettelyn muuttamista. He voivat tehdä esityksiä säännösten ja määräysten muuttamiseksi. Käytännössä yleisempiä kuin syytteen nostaminen tai huomautuksen antaminen ovat lievemmat arvostelureaktiot kuten huomion kiinnittäminen, esityksen tekeminen tai suosituksen antaminen.

²¹⁸

Oikeuskanslerin tehtävänä on erityisesti valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimen lainmukaisuutta. Hän valvoo myös tuomioistuinten toimintaa eli käytännössä

²¹⁷ Mäenpää 2011, s. 243.

²¹⁸ Mäenpää mts. 243-244.

varsinkin rangaistustuomioita, sekä asianajajia.²¹⁹ Perustuslain 108 §:n mukaan oikeuskansleri antaa pyydettyä presidentille, valtioneuvostolle sekä ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä. Hän antaa vuosittain kertomuksen virkatoimistaan ja lain noudattamista koskevista havainnoistaan eduskunnalle ja valtioneuvostolle. Perustuslain 109 §:n mukaisesti myös oikeusasiamiestä koskee sama kertomuksen antovelvollisuus vuosittain. Hän antaa kertomuksen toiminnastaan sekä lainkäytön tilasta ja lainsäädännössä havaitsemistaan puutteista eduskunnalle.

Suomalainen järjestelmä korostaa ennakollista valvontaa, jossa oikeuskanslerilla on erityisen tärkeä rooli. Niin sanottu valtioneuvoston valvonta on oikeuskanslerin päätehtävänä, kun taas kantelututkinta oikeuskanslerinvirastossa on pääosin apulaisoikeuskanslerin vastuulla. Käytännössä valtioneuvoston valvontatehtävä onkin muodostanut aikaavievimmän ja vaativimman osan oikeuskanslerin työtehtävistä.²²⁰

Oikeuskanslerin roolia yleisenä laillisuusvalvojana Suomessa rajaa ylimpien laillisuusvalvojien välinen työnjako, josta on säädetty niin sanotussa työnjakolaissa.²²¹ Tällä tarkoitetaan lakia Valtioneuvoston oikeuskanslerin ja Eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta (1224/1990). Siinä on lueteltu ne asiat, jotka oikeuskansleri voi siirtää oikeusasiamiehen käsiteltäviksi, ellei hän erityisistä syistä katso tarkoituksenmukaiseksi ratkaista kyseistä asiaa itse. Oikeuskansleri siirtää oikeusasiamiehelle pääsääntöisesti asiat, jotka koskevat puolustusvoimia, rajavartiolaitosta sekä rauhanturvaamishenkilöstöä ja sotilasoikeudenkäyntiä, pakkokeinolaissa tarkoitettua kiinniottamista tai muuta vapauden riistoa, sekä asiat, joka koskevat vankiloita sekä muita vastaavia laitoksia, joihin joku ihminen on otettu vastoin tahtoaan. Esimerkkejä viimeksi mainituista ovat mielisairaalat sekä poliisivankilat. Työnjakolain perusteella oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen on mahdollista siirtää keskinäisesti myös jokin muu asia, jos tuon siirtämisen voidaan arvioida nopeuttavan asian käsittelyä tai kun se on jostakin muusta merkittävästä syystä perusteltua. Suomessa ylimpien laillisuusvalvojien välillä on totuttu joustavaan asioiden siirtoon, mikä on pakottanut tiiviiseen yhteistoimintaan.²²² On mahdollista, että jokin asia voi tulla yhtäaikaan kummankin laillisuusvalvojan käsiteltäväksi. Koska kanteluiden käsittelykriteerit ovat samat molemmilla laillisuusvalvojoilla, on tärkeää saada tietää, ettei kantelu ole vireillä toisella

²¹⁹ Mäenpää 2011 (b), s. 244.

²²⁰ Pajuoja–Pölönen 2011: s. 370.

²²¹ Pajuoja mts. 181-182.

²²² *ibid.*

laillisuusvalvojalla. Tämän vuoksi laillisuusvalvojien kirjaamot tarkistavat aina toisen laillisuusvalvojan diaarista, onko uusi kantelu mahdollisesti jo siellä vireillä.²²³

Pajuoja ja Pölönen toteavat, että oikeusasiamies ei ole tuomioistuimen tyyppinen oikeussuojakeino, vaan päinvastoin oikeusasiamiehen erityisluonne ja vahvuudet ovat nimenomaan eroissa tuomioistuimiin sekä muihin lainkäyttöelimiin, kuten esimerkiksi erilaisiin muutoksenhakulautakuntiin. Keskeinen seikka on, että oikeusasiamiehellä ei ole velvollisuutta ottaa kantaa jokaiseen kantelijan esille tuomaan väitteeseen tai kysymykseen. Keskeistä on myös se, että asian saa oikeusasiamiehelle vireille mahdollisimman helposti ilman muodollisuuksia, ja tämä voi oman harkintansa mukaan laajentaa tutkittavaa asiapiiriä ja hankkia asiassa tarpeellista tietoa ja selvityksiä. Joustavuus ja harkintavalta kantelututkinnassa liittyvät oikeusasiamieheen jo käsitteelliselläkin tasolla. Ne liittyvät yhteen lisäksi sen asian kanssa, että oikeusasiamiehen kannanotot eivät ole juridisesti sitovia. Tanskan oikeusasiamiehen Hans Gammeltoft-Hansenin tiivistys sanotusta on ilmaissut tämän harkintavallan funktion: ”oikeusasiamiehen on hallittava selvityksiään niin, että ne kohdistuvat oikeusasiamiesinstituution tehtävänannon kannalta kaikkein tärkeimpiin oikeusvaltion ja –turvan toteuttamiseen liittyviin kysymyksiin, ja keskityttävä asioihin, joissa oikeusasiamiehen kannanotoilla on todennäköisesti suurin vaikuttavuus.”²²⁴

Hallintokanteluiden käsittelyä on tutkittu edellä kohdassa 4.1.1, ja siinä esitetyt asiat koskevat myös oikeuskansleria ja eduskunnan oikeusasiamiestä heidän käsitellessään kanteluita. Mikäli hallintokantelu on tehty oikeuskanslerille tai oikeusasiamiehelle, ei sen käsittelyssä noudateta hallintolakia. Sen sijaan muiden viranomaisten käsitellessä hallintokantelua niiden on noudatettava hyvän hallinnon perusteita sekä myös turvattava niiden henkilöiden oikeudet, joita asia välittömästi koskee.²²⁵

Eduskunnan oikeusasiamiehen toimiston suorittamat tarkastukset ovat kohdistuneet poliisiin noin yhden kerran vuodessa. Esimerkiksi vuonna 2010 tarkastus kohdistui Poliisihallituksen kirjaamoon. Nämä tarkastuskäynnit ovat samalla olleet toimintojen kehittämistilaisuuksia ja niistä on myös raportoitu sisäministeriön poliisiosastolle. Varsinaisten tarkastuskäyntien lisäksi oikeusasiamies ja apulaisoikeusasiamies ovat poliisihallituksen yhteistyökumppaneita. Oikeuskanslerin ja apulaisoikeuskanslerin tutustumis- ja tarkastuskäynti Poliisihallitukseen

²²³ Pajuoja-Pölönen 2011: s. 182.

²²⁴ Pajuoja mts. 212. (Poikkeuksellisesti Gammeltoft-Hansenin lausuma on suora lainaus Pajuoja-Pölösen teoksessa esitetystä.)

²²⁵ Mäenpää 2011, s. 245.

toteutui vuonna 2011. Tällöin käynnin kohteena olivat esimerkiksi poliisin hallintorakenteen uudistus, Poliisihallituksen sekä sisäministeriön poliisiosaston välinen työnjako, poliisi-palveluiden saatavuus ja niiden valvonta (hälytystoiminta, lupa-asiat), Poliisihallituksen suorittama laillisuusvalvonta ja sisäinen tarkastus. Kohteena oli lisäksi poliisimiehen tekemäksi epäillyn rikoksen esitutkinta sekä siihen liittyvä Poliisihallituksen yhteistyö Valtakunnansyyttäjänviraston kanssa.²²⁶

Kansalaisten suuntaan ehkä parhaimmin näkyvä paikallispoliisin lupahallinnon toimintaan kohdistuva valvonta liittyy laillisuusvalvojille tehtyihin kanteluihin ja niistä seuranneeseen tutkintaan ja kantelulausuntoihin. Paikallispoliisin lupahallintoon kohdistuneista eduskunnan oikeusasiamiehelle osoitetuista kanteluista, jotka hän on käsitellyt, ja joihin tämä on antanut oman vastauksensa, mainittakoon esimerkkinä eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätös kanteluun, jossa sen tekijä oli arvostellut oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä erään poliisilaitoksen lupapalveluiden viivettä passin hakemisessa ajanvarauksen kautta. Kirjeen lähettäjän mukaan ajanvarauksessa seuraava vapaa aika olisi ollut noin viiden viikon kuluttua. Poliisilaitokselta oli hänelle kerrottu, että ainoa mahdollisuus saada passi nopeammin oli jonottamisen kautta saatava kalliimpi pikapassi. Kantelun johdosta oli hankittu kyseisen poliisilaitoksen lupapalvelulinjan selvitys ja kyseisen poliisilaitoksen sekä Poliisihallituksen lausunnot asiasta.²²⁷

Perustuslain 21 § 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Hallintolain 7 §:n mukaan asiointi sekä asian käsittely viranomaisessa on pyrittävä järjestämään niin, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja viranomainen voi suorittaa tehtävänsä tuloksellisesti. Myös hallintolain 23 § 1 momentin mukaan asia on käsiteltävä ilman aiheutonta viivytystä. Poliisin hallinnosta annetun lain 6 § 1 momentin mukaan poliisilaitos vastaa muun muassa poliisin tehtäviin liittyvien kansalaisten palveluiden tasapuolisesta saatavuudesta ja laadusta omalla toimialueellaan.²²⁸

Kanteluasian tutkittuaan apulaisoikeusasiamies totesi päätöksessään, että hallintolain palveluperiaate sekä asian vireillepanoa koskevat säännökset edellyttävät, että jokaisessa poliisin lupapalvelupisteessä on voitava asioida ja saada asia vireille ilman ajanvarausta jonottamalla. i

²²⁶ Heikkilä 2011, s. 60.

²²⁷ Eduskunnan apulaisoikeusasiamies. Päätös kanteluun. Dnro 1681/4/13.

²²⁸ *ibid.*

Poliisihallituksen lupahallintoyksikkö totesi lausunnossaan Poliisihallituksen antaneen poliisilaitoksille ohjeen, ettei ketään saa kieltäytyä palvelemasta, vaikka aikaa ei olisikaan ollut varattu. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan tämä tarkoittaa jonotusmahdollisuuden järjestämistä. Apulaisoikeusasiamiehellä ei ollut aihetta arvostella Poliisihallituksen lausunnosta ilmenevää käsitystä, jonka mukaan ajan saaminen viranomaiselle lupa-asiaassa 2 - 3 viikon kuluessa on kohtuullista.²²⁹ Tutkittavana oli elokuussa 2013 ollut kymmenen paikallispoliisin lupahallintoa koskevaa kantelua liittyen ajanvarauksen ruuhkiin sekä pitkiin jonotusaikoihin.²³⁰

Lupapalveluja koskeviin kanteluihin liittyen apulaisoikeusasiamies teki elokuussa 2013 kaksi ennalta ilmoittamatonta tarkastusta, jotka kohdistuivat Helsingin poliisilaitoksen ja Länsi-Uudenmaan poliisilaitoksen Espoon pääpoliisiaseman lupapalvelut –yksiköihin. Tarkastuksissa käytiin läpi muun muassa kanteluissa esille tulleita asioita ja niiden perusteella tehtyjä havaintoja lupapalveluiden toiminnasta, puhelinpalvelusta sekä ohjeistuksesta.²³¹

5.2 Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastus ja muu ulkoinen tarkastus

Vakiintuneen käytännön mukaan lähetetään poliisiin sisäisen tarkastuksen vuosisuunnitelma aina tiedoksi Valtiontalouden tarkastusvirastolle. Tarkastusviraston tilintarkastaja ja sisäinen tarkastus käyvät yhdessä tarkastussuunnitelman läpi jo ennen kuin suunnitelma vahvistetaan. Tällä pyritään kohdentamaan tarkastukset siten, että päällekkäisyydet pystyttäisiin välttämään ja tarkastustoiminnalle saataisiin riittävä kattavuus. Poliisihallitus toimittaa valmiit tarkastusraportit pääsääntöisesti Valtiontalouden tarkastusvirastolle tiedoksi ja suositukset käydään useimmiten yhdessä läpi. Sisäinen tarkastus omalta osaltaan seuraa ulkoisen tarkastuksen raporttien ja havaintojen käsittelyä poliisihallinnossa. Nykypäivänä, kun ulkoinen tarkastus luottaa asianmukaisesti organisoituneen Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen työn laatuun, hyvällä yhteistyöllä on pystytty estämään päällekkäinen tarkastustoiminta. Sen jälkeen, kun Poliisihallitus vuonna 2010 aloitti toimintansa, on virastojen välisiä neuvottelutilaisuuksia järjestetty jo useita, ja tavoitteena onkin saada ne säännöllisiksi siten, että ainakin tarkastussuunnitelmat tulevat tehokkaasti koordinoituiksi. Siihen pyritään, että näissä neuvotteluissa olisivat mukana

²²⁹ Eduskunnan apulaisoikeusasiamies. Päätös kanteluun. Dnro 1681/4/13. Ks. samasta aiheesta esimerkiksi myös Dnro 2410/4/2013. (Poliisihallituksen lupahallintoyksikköä ei 1.1.2014 enää ole, vaan poliisitoimintayksikön lupahallinnon vastuualue on tullut tilalle).

²³⁰ Tiedotteet ja julkaisut. Tiedotearkisto 2013. 16.8.2013. Eduskunnan oikeusasiamiehen internetsivut.

²³¹ Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja. Ennalta ilmoittamatonta tarkastusta Helsingin poliisilaitoksen lupapalvelut –yksikköön 7.8.2013. Dnro 3400/3/13. Ks. myös Dnro 3402/3/13.

Valtiontalouden tarkastusviraston, sisäministeriön sisäisen tarkastuksen ja Poliisihallituksen sisäisen tarkastuksen edustajat.²³²

Vuonna 2012 suoritti Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastussuunnitelmaansa sisältäneen sisäministeriön hallinnonalan ohjausjärjestelmää koskeneen tarkastuksen, joka tehtiin viraston tuloksellisuustarkastuksesta antaman ohjeen mukaisesti. Tästä tarkastuksesta annettiin tarkastuskertomus, joka toimitettiin sisäministeriölle ja Poliisihallitukselle sekä lisäksi tiedoksi eduskunnan tarkastusvaliokunnalle, valtiovarainministeriölle sekä valtiovarain controller-toiminnolle. Jälkiseuranta on tarkoitus toteuttaa vuonna 2015, ja siinä selvitetään, mihin toimenpiteisiin tarkastuskertomuksessa esitettyjen huomautusten johdosta on ryhdytty.²³³ Poliisitoimen ohjausjärjestelmää tarkasteltiin siten, että päähuomio kohdistui ylätasen ohjausvälineisiin, varsinkin poliisitointa koskeviin säädöksiin, valtioneuvostotasoisiiin ohjelmiin ja ministeriön ja Poliisihallituksen laatimiin suunnitelmiin. Tarkastus arvioi ohjaajien välisen työnjaon selkeyttä, ohjausasiakirjojen loogisuutta suhteessa toisiinsa ja sitä, onko erilaisille asetetuille tavoitteille riittäviä mittareita. Aineistona tässä käytettiin ohjausasiakirjoja, sisäministeriön, Poliisihallituksen sekä lisäksi valtakunnallisten yksiköiden edustajien haastatteluja ja poliisilaitosten vastauksia niille osoitettuun kyselyyn.²³⁴

Tarkastuksessa tuli esille ylätasen ohjauksen kehittämistarpeita. Vaikka nykyään sisäministeriö vastaa poliisin toimialan strategisesta ja poliittisesta ohjauksesta ja Poliisihallitus puolestaan operatiivisen toiminnan johtamisesta sekä poliisilaitosten ja myös valtakunnallisten yksiköiden tulosohtauksesta, tarkastuksessa todettiin, että sisäministeriön ja Poliisihallituksen välinen työnjako ei ole vielä käytännössä täysin toteutunut. Päätöksentekotahojen keskinäiset vastuut eivät ole selvästi määriteltyjä, ja sisäministeriön toiminta- ja taloussuunnitelmat sisältävät edelleen strategisten tavoitteiden lisäksi paljon eri tason operatiivisia tavoitteita. Tarkastuksessa kävi ilmi, että tämä ongelma on tiedostettu sekä ministeriössä että Poliisihallituksessa. Vastaavasti myös sisäministeriön sisäisen tarkastuksen yksikkö antoi Poliisihallituksessa tehdystä virastotarkastuksesta 17.10.2011 päivätyin tarkastuskertomuksen, jossa kiinnitettiin huomiota muun muassa siihen, että samankaltaisia tehtäviä suoritettiin monilla hallinnon eri tasoilla, ja että näihin toimintoihin saattoi sisältyä päällekkäisiä tehtäviä.²³⁵ Tästä voitaneen päätellä, että kun poliisihallinnossa on viimeisten viiden vuoden aikana tapahtunut isoja

²³² Heikkilä 2011, s. 64.

²³³ Tuloksellisuustarkastuskertomus. Johdanto. (Tässä keskityn nimenomaan poliisitoimeen kohdistuvaan tarkastukseen.)

²³⁴ Tuloksellisuustarkastuskertomus, s. 51.

²³⁵ Tuloksellisuustarkastuskertomus, s. 60.

organisaatio- ja rakennemuutoksia, vie paljon aikaa, ennen kuin kaikki toiminnot toimivat siten, kuin ehkä suunnitteluvaiheessa alunperin on suunniteltu ja tarkoitettu.

Tarkastuksessa todettiin, että sisäministeriön ja Poliisihallituksen välisiä tulossopimuksia on aiheellista tiivistää ja terävöittää. Tulostavoitteita on runsaasti, eikä niiden keskinäinen tärkeysjärjestys selviä asiakirjoista. Tuleviin tulossuunnitelmiin ja –sopimuksiin tulisi pystyä kokoamaan oleelliset asiat sekä priorisoimaan ne. Tarkastuskertomuksen mukaan, vaikka priorisointi ei ilmenisikään asiakirjoista, tosiasiaa hälytys- ja lupahallintotehtävät sekä tärkeimpien rikosten tutkinta menevät aina etusijalle. Niin kutsutusta massarikosten tutkinnasta sekä valvonnasta ja muusta ennaltaehkäisevästä toiminnasta on näin ollen pakko tinkiä.²³⁶

Tarkastusvirasto lähetti kaikille Suomen poliisilaitoksille keväällä 2012 kyselyn, joka koski poliisihallinnon ohjausjärjestelmää. Kaikki poliisilaitokset vastasivat kyselyyn. Vastausten mukaan useimmat laitokset olivat sitä mieltä, että hallinnon rakenneuudistuksen seurauksena tulosohtausprosessi on terävöitynyt ja selkeytynyt. Poliisihallituksen ohjaukseen on pääsääntöisesti suhtauduttu varsin myönteisesti. Epäkohdaksi on joissain laitoksissa koettu sen sijaan sisäministeriön ja Poliisihallituksen välisen työnjaon osittainen päällekkäisyys. Paikallistasolla tämä ei kuitenkaan ole ilmennyt siinä määrin kuin poliisihallinnon ylätasolla sen vuoksi, että poliisilaitoksista useimmat katsovat saavansa ohjauksen pääasiallisesti Poliisihallituksen kautta.²³⁷

Tarkastuskertomuksen mukaan paikallispoliisin keskeiset linjaukset sekä painopistealueet perustuvat ensisijaisesti Poliisihallituksen antamaan poliisin toiminta- ja taloussuunnitelmaan. Tämä on pohjana poliisilaitosten laatiessa omat viisivuotiskauden sisältävät suunnitelmansa sekä ehdotuksensa tulostavoitteiksi. Poliisiylijohdaja vahvistaa vuosittain niin sanotun TOP-listauksensa, joka vaikuttaa toiminnan painopistealueisiin. Näitä painopistelinjauksia on kuitenkin niin paljon, että niitä kaikkia ei voida täysipainoisesti huomioida poliisilaitoksissa. Poliisihallituksen ja laitosten välisissä tulossopimuksissa tavoitteita onkin asetettu normaalisti vain muutamia kutakin ydintoimintoa kohden. Tämän prosessin seuraus on se, että tulossopimuksissa voi esiintyä sellaisia yksiköittäin toisistaan poikkeavia tavoitteita, jotka eivät välttämättä aina vastaa parhaalla mahdollisella tavalla ministeriön strategisia tavoitteita.²³⁸

²³⁶ Tuloksellisuustarkastuskertomus, s. 61-62.

²³⁷ Tuloksellisuustarkastuskertomus, s. 69.

²³⁸ Tuloksellisuustarkastuskertomus, s. 70.

Tarkastuksessa todettiin ongelmaksi toiminnan laatua ja vaikuttavuutta kuvaavien mittareiden puutteellisuus. Erityisen vaikeana nähtiin kehittää sellaisia mittareita, jotka kuvaisivat ennalta ehkäisevän toiminnan vaikuttavuutta ja sidosryhmäyhteistyötä. Lupahallinnossa käsittelyaikoja on seurattu manuaalisesti. Puutteena nähtiin myös se, että poliisihallinnon tietojärjestelmistä ei ole aina saatavissa tietoa yhteisiin palveluihin, organisaation kehittämiseen ja henkisten voimavarojen hallintaan sekä kehittämiseen liittyvien tavoitteiden toteutumisesta. Tällöin tulosten saavuttamisesta on annettava sanallinen kuvaus. Tiedon saantia edesauttavat laadun itsearvioinnit, henkilöstöbarometrit, riskejä ja tietoturvaa koskevat arvioinnit ja lisäksi myös laillisuusvalvonta ja sisäinen tarkastus.²³⁹

Poliisilaitokset raportoivat toiminnastaan ja taloudestaan Poliisihallitukselle, ja tässä tarkoituksessa tärkein raportointiväline on jokavuotinen toimintakertomus. Poliisihallitus antaa palautetta poliisilaitoksille tulossopimusten toteutumisesta pääsääntöisesti kerran vuodessa. Tämän lisäksi tulossopimusasioita on käsitelty neljä kertaa vuodessa pidettävillä poliisipäällikköpäivillä. Palautteiden saantia pidetään normaalisti riittävänä, mutta jotkut poliisilaitokset toivoisivat palautemenettelyyn lisää monipuolisuutta. Palautetta toivottaisiin tämänhetkistä enemmän siitä, kuinka laitos on onnistunut tulostavoitteiden asettamisessa, seurannassa ja raportoinnissa sekä toiminta- ja taloussuunnitelman laadinnassa. Laitoksille suunnatun kyselyn vastausten mukaan tulossopimusten seurannan lisäksi laitokset raportoivat Poliisihallitukselle esimerkiksi laitosten laillisuusvalvonnasta, työsuojelusta sekä organisaatioturvallisuudesta. Tarkastuksessa todettiin raportoinnin olevan riittävää.²⁴⁰ Poliisin tulosohtauksen ja voimavarojen kohdentamisen kehittämisestä on sisäministeriössä valmistunut 6.3.2012 selvitys.²⁴¹ Vaikka tämän työryhmän mukaan poliisin käytössä oleva tulosohtausjärjestelmä on tarkoituksenmukainen ja hyvin toimiva, tulee kuitenkin toimintamallin vahvistamiseksi ja vakiinnuttamiseksi kehittää erityisesti pitkän aikavälin suunnittelua. Tähän tavoitteeseen on mahdollista päästä siten, että ministeriön toiminta- ja taloussuunnitelma nostetaan keskeisempään rooliin suunnitteluprosessissa ja sen ohjausvaikutusta pitkän aikavälin strategisessa suunnittelussa vahvistetaan entisestään. Lisäksi tulisi kehittää pitkän aikavälin

²³⁹ Tuloksellisuustarkastuskertomus, s. 72.

²⁴⁰ Tuloksellisuustarkastuskertomus, s. 73.

²⁴¹ Poliisin tulosohtauksen ja voimavarojen kohdistamisen kehittäminen. Loppuraportti.

valtakunnallinen poliisin voimavarojen suunnittelumalli ministeriön ja Poliisihallituksen yhteistyönä.²⁴²

Vuonna 2012 annettiin laillisuustarkastuskertomus, jossa kiinnitettiin huomiota hallinnonalalla sisäisessä valvonnassa esiintyneisiin ongelmiin. Muun muassa tietojärjestelmien sisäisessä valvonnassa ei ollut toimittu kaikin osin asianmukaisesti. Lisäksi tietoturvallisuuteen tulee kiinnittää huomiota. Koska Poliisihallitus muodostaa ison osan koko sisäministeriön hallinnonalasta, ja koska keskeiset tietojärjestelmät ovat olleet hallinnonalalla yhteisiä, voidaan osaa laillisuustarkastuksessa esitetyistä tarkastushavainnoista pitää olennaisina koko hallinnonalan kannalta. Epäselvyyttä sisäisen valvonnan asianmukaisuudessa ja riittävyudessa sekä järjestämisvastuussa on aiheuttanut käytännössä se, että talousarviolain ja -asetuksen perusteella sisäisen valvonnan vastuu määritellään virastokohtaisesti ja viime kädessä vain asiakasviraston johdon vastuuna. Virastojen välillä havaittiin sisäisen tarkastuksen henkilöresursseissa sellaisia eroja, joita ei voi perustella virastokohtaisilla määrärahoilla, henkilöstömäärillä tai muilla tällaisilla tekijöillä. Ministeriössä olisikin pyrittävä luomaan yhteiset periaatteelliset suositukset siitä, miten sisäisen tarkastuksen virastokohtaiset resurssit järjestetään ja mitoitetaan.²⁴³

Sisäministeriön oikeusyksikkö tarkasti Poliisihallituksen laillisuusvalvontatoiminnan vuonna 2010. Sisäministeriön sisäisen tarkastuksen ja oikeusyksikön yhdessä toteuttama Poliisihallituksen virastotarkastus järjestettiin keväällä 2011. Tietosuoja-valtuutettu ja tasa-arvovaltuutettu sekä muut vastaavat toimielimet seuraavat myös poliisin toimintaa. Lisäksi Arkistolaitos/Kansallisarkisto toteuttaa ulkoista kohdennettua toiminnantarkastusta. Tämän tarkastuksen tavoite on tukea arkistolain piiriin kuuluvia organisaatioita muun muassa niiden asiakirjahallinnon ja arkistotoimen tehtävien hoidossa sekä asiakirjahallinnolle ja arkistotoimelle asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa. Poliisilaitosten osalta on 2000-luvulla tehty esimerkiksi seuraavia tarkastushavaintoja: salassapitomerkinnot ovat olleet puutteellisia, asiakirjahallinnon organisoimisessa on ollut ongelmia, arkistotoimen ohjeistus on ollut vanhentunutta ja arkistonmuodostussuunnitelmat ovat olleet puutteellisia.²⁴⁴ Arkistointi on käytännön työssä aiheuttanut ongelmia esimerkiksi silloin, kun ajokorttihakemusten arkistointiaikaa pidennettiin viidestä vuodesta noin 50 vuoteen. Arkistointitilan puutteen vuoksi on ollut haasteellista löytää

²⁴² Tuloksellisuustarkastuskertomus, s. 73. Hallintovaliokunnan mietinnön 42/2010 vp. perusteella eduskunta on hyväksynyt lausuman, jonka mukaan hallituksen tulee laatia ajantasainen poliisin pitkän aikavälin tehtävä-, resurssi- ja rahoitussuunnitelma, johon tulee myös sitoutua.

²⁴³ Tuloksellisuustarkastuskertomus, s. 128.

²⁴⁴ Heikkilä 2011, s. 60-61.

arkistointimääräykset täyttäviä arkistointitiloja. Arkistoinnin tärkeys konkretisoituu lupahallinnossa muun muassa silloin, kun pitää nopeasti ja varmasti pystyä löytämään jokin yksittäinen asiakirja esimerkiksi henkilön tunnistusta varten. Arkistoinnin merkitystä valvonnan kannalta ei varmasti ole riittävästi painotettu.

5.3 EU:n komission yleinen valvontavalta

Euroopan unionin komission tehtävänä on huolehtia, että perusoikeussopimusten määräyksiä ja toimielinten sen nojalla antamia säännöksiä ja määräyksiä noudatetaan. Komission valvonta on luonteeltaan lähinnä laillisuusvalvontaa, ja sen kohteena on lisäksi jäsenvaltioiden viranomaisten toiminta EU-oikeuden noudattamiseen ja toteuttamiseen liittyvissä asioissa. Komissiota voidaan yleisen valvontavaltansa takia pitää myös yleisenä kanteluviranomaisena, kun kysymys on kansallisten viranomaisten toiminnasta tai laiminlyönneistä EU-oikeudellisesti tärkeissä asioissa. Yksityinen henkilö, yritys tai muu oikeussubjekti voi vapaamuotoisesti kiinnittää komission huomiota menettelyyn tai laiminlyöntiin, jota kantelija pitää mielestään EU-oikeuden vastaisena. Mikäli komissio katsoo, että tällainen huomautus tai kantelu on aiheellinen, se voi panna jäsenvaltiota vastaan vireille oikeudenkäynnin jäsenvelvoitteiden rikkomisesta. Jos jäsenvaltion viranomaisen arvioidaan toimineen EU-oikeuden vastaisesti, selvitetään asiaa ensin hallinnollisessa järjestyksessä, joka tarkoittaa sitä, että hallinnollinen menettely pannaan vireille komission jäsenvaltiolle lähettämällä kirjallisella huomautuksella, jota seuraa jäsenvaltion kuuleminen asiassa. Mikäli jäsenvaltio ei kuulemisen jälkeen korjaa laiminlyöntiään tai virheellistä menettelyään asetetussa muutaman kuukauden määräajassa, antaa komissio jäsenvaltiolle perustellun lausunnon. Mikäli jäsenvaltio jättää noudattamatta lausuntoa, komission on mahdollista nostaa kanne jäsenvaltiota vastaan EU-tuomioistuimessa.²⁴⁵ Suomi on hyvin noudattanut EU-oikeuden säädöksiä. Tästä mainittakoon esimerkkinä muun muassa ajokorttidirektiivit.

²⁴⁵ Mäenpää 2011, s. 245-246.

6. LOPUKSI

6.1 Lupahallinnon tulevaisuuden tehtävät

Poliisiylijohtaja Mikko Paatero oli 16.11.2009 asettanut Lupahallinnon kehittämishankkeen, jonka toimikausi tuolloin oli 1.12.2009 - 30.6.2010. Toimikautta jatkettiin kuitenkin vuoden 2010 loppuun asti. Tämän hankkeen tavoitteet olivat pitkälle samanlaiset kuin seuraavassa esitellyn lupahallintostrategiahankkeen tavoitteet. Sisäministeriö asetti 27.1.2011 poliisin lupahallintostrategia -hankkeen (SM067:2010) toimikaudeksi 1.2. - 31.12.2011. Työryhmän toiminta jatkui kuitenkin 31.1.2012 asti. Hankkeen tarkoitus oli laatia kattava poliisin lupahallintostrategia, joka kuvaa poliisin toimivallassa olevien keskeisten lupa-asioiden kehitystä ja merkitystä poliisin tehtävien kannalta vuonna 2020. Tavoite oli myös yhteensovittaa poliisin lupahallinnon henkilöresurssit, hallinnon palveluiden tuottamisen tavat sekä edellä mainittujen lupa-asioiden myöntämisen ja lupavalvonnan volyymit. Tässä tarkoituksessa hanke arvioi esimerkiksi sähköisen asioinnin roolin palvelun tuottamisen tapana sekä muun lupahallinnon kehittämisen esimerkiksi asiakaspalvelu-, henkilöstö-, toimipaikka- ja tietohallintostrategisista näkökulmista. Ministeriö laati strategian yhdessä Poliisihallituksen kanssa.²⁴⁶

Pääministeri Jyrki Kataisen hallitusohjelman mukaan hallinnon kehittämisen pääpaino on muun muassa sähköisessä asioinnissa, hallinnon rakenteiden ja tietojärjestelmien kehittämisessä, identiteettivarkauksien estämisessä sekä yhteispalvelussa. Hallitusohjelman mukaan tuottavuus paranee kehittämällä johtamista ja esimiesosaamista sekä lisäämällä työntekijöiden osaamista sekä aitoja osallistumismahdollisuuksia. Hallinnon tuloksellisuus syntyy aidosti tuottavuutta lisäävistä toimenpiteistä. Julkishallinnon sähköistä asiointia ja palveluja kehitetään asiakaslähtöisesti, sähköisten palvelujen esteettömyys turvataan ja ikääntyvän väestön erityistarpeet otetaan huomioon.²⁴⁷

Strategiatyöryhmän esitys poliisin lupahallinnon tavoitetilaksi vuonna 2020 on seuraava:

”Poliisin lupahallinto on ydintehtäviin keskittyvä, tehokas ja oikeudenmukainen asiantuntija-organisaatio, joka tukee hyvin ennalta estävää toimintaa sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden toteutumista lupaharkinnan ja lupavalvonnan keinoin.” Poliisin ratkaistaviksi säädettyjen lupa-asioiden ja luvan myöntämisen jälkeisen lupavalvonnan tulee olla poliisille säädettyjen tehtävien toteutumista turvaavaa toimintaa. Työryhmä esittää

²⁴⁶ Poliisin lupahallintostrategia, kuvailulehti.

²⁴⁷ Poliisin lupahallintostrategia, s. 2.

lupahallintostrategiassa, että poliisin lupahallinnon ydintehtäviin kuuluvat yksityiseen turvallisuusalaan, aseasioihin, yleisötilaisuuksiin sekä matkustamisasiakirjoihin ja henkilöllisyyttä osoittavien asiakirjojen myöntämiseen ja tunnistamiseen kuuluvat tehtävät. Yksityisen turva-alan lupa-asiat (järjestyksenvalvojat, vartijat ja turvasuojaajat) kuuluvat poliisin ydintehtäviin, joilla on merkittävä vaikutus yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen.²⁴⁸ Tämän alan kasvu on merkittävää ja ala on huomattava yhteistyökumppani poliisin kanssa.²⁴⁹ Poliisin lupahallinnon ydintehtävää ovat myös yleisötilaisuudet, joilla on ennalta estävä ja yleistä järjestystä ja turvallisuutta tukeva merkitys. Yleisötilaisuuksilla on lisäksi huomattava kytkentä yksityiseen turva-alaan.²⁵⁰

Lupahallinnon painopiste on varsinkin lupamenettelyssä ja seurannassa, lupavalvonnassa. Kelpoisuuden selvittämisen osalta toiminnalla on merkittävä ennalta estävä vaikutus. Poliisin ydintehtäviin kuuluvat myös siviilikäyttöön tarkoitettujen ampuma-aseiden, aseiden osien, patruunoiden sekä erityisen vaarallisten ammusten valvonta. Aselupien myöntämisellä ja aseluvanhaltijoiden ja ase-elinkeinon valvonnalla on huomattava ennalta estävä vaikutus yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisessä. Poliisin tehtävillä on yksityisellä turva-alalla merkitystä lisäksi järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa.²⁵¹

Matkustusasiakirjat ja henkilöllisyyttä osoittavat asiakirjat eli passit ja henkilökortit kuuluvat poliisin ydintehtäviin, joilla on merkittävä ennalta estävä vaikutus. Näillä asiakirjoilla on olennainen liityntä henkilön turvalliseen tunnistamiseen sekä biometrisiin tunnisteisiin. Tunnistamisella ja henkilöllisyyttä osoittavilla asiakirjoilla on merkitystä lisäksi koko yhteiskunnalle, koska luotettavalla henkilöllisyyden selvittämisellä torjutaan myös järjestäytyntä rikollisuutta.²⁵²

Poliisin lupahallinnon ydintehtäviä tukevia tehtäviä tällä hetkellä on esimerkiksi ajo-oikeusasiat, ulkomaalaislupa-asiat sekä arpajais- ja rahankeräyslain mukaiset asiat. Näiden tehtävien osalta on, pois lukien arpajais- ja rahankeräyslain mukaiset asiat, syytä selvittää ja tarkastella sitä, ovatko tehtävät lähempänä jonkin toisen viranomaisen ydintehtäviä, ja voitaisiinko näiden tehtävien toimivaltaa joko kokonaisuudessaan tai osittain siirtää muille viranomaisille. Edellä mainitut tehtävät ovat pääsääntöisesti monen eri viranomaisen yhteistoimintaprosesseja ja näiden

²⁴⁸ Ks. myös Lupahallinnon kehittämishankkeen loppuraportti, s. 17-18.

²⁴⁹ Poliisin lupahallintostrategia, s. 5.

²⁵⁰ Poliisin lupahallintostrategia, s. 6.

²⁵¹ *ibid.*

²⁵² Poliisin lupahallintostrategia, s. 6.

osalta on syytä pohtia, mikä rooli näillä tehtävillä on poliisin ydintehtävien toteutumisen kannalta. Poliisille on tyypillisesti keskittynyt monia eri lupa-asioita laajasta asiakaspalveluverkostosta johtuen. Poliisin ydintehtävää ei kuitenkaan ole muiden viranomaisten asiakaspalvelutoiminnoista huolehtiminen. Esimerkiksi toimialan sähköistäminen ja yhteispalvelu mahdollistavat tulevaisuudessa lisäksi muita toimintamuotoja.²⁵³

Lupahallinnon palvelu on asiakaslähtöistä. Vuonna 2011 poliisi myönsi noin 1.200.000 lupaa, jossa nousua edellisvuoteen oli 7,4 %. Lupavolyymit kasvavat edelleen voimakkaasti tulevinakin vuosina. Tähän on vaikuttanut muun muassa passilain uudistus vuonna 2006, jolloin passien voimassaoloaika lyheni kymmenestä vuodesta viiteen. Ajokorttidirektiivin muutos on tuonut ajokorteille hallinnollisen voimassaoloajan (5 - 15 vuotta), ja myös aseluvat ovat muuttuneet osittain määräaikaaisiksi. On arvioitu, että lupavolyymi tulee kasvamaan lähivuosina jo noin 1,5 miljoonaan. Myös lupavalvonta lisääntyy samassa suhteessa.²⁵⁴

Lupahallinnon palvelun laatu tarkoittaa perustuslaissa ja hallintolaissa esitettyjen periaatteiden toteuttamista käytännössä. Lupahallinnossa tehtävien päätösten on aina perustuttava lakiin sekä lain nojalla annettuihin muihin normeihin. Jos esteitä ei ole, lupahakemus käsitellään ja ratkaistaan nopeasti. Jos hakemus vaatii lisäselvittelyä, asian käsittelyyn ja lupaharkintaan pitää kiinnittää erityistä huomiota. Lupavalvonnalliset asiat käsitellään siten, että peruutusseuraamus tapahtuu ajallisesti kiinteässä yhteydessä peruuttamisen aiheuttaneeseen tekoon.²⁵⁵ Lupahallinnon toimintatapoja sekä menettelyjä on kehitettävä niin, että asian käsittelyn viivytyksettömyys pystytään turvaamaan. Samalla on kuitenkin huolehdittava yhdenmukaisista ja lainmukaisista lupakäytännöistä riittävän ohjeistuksen kautta.²⁵⁶

Lupahallinnon palvelun tarjoamisen tapoja kehitetään innovatiivisesti yhteiskunnan kehitykseen reagoiden siten, että hallinnon asiakas saa palvelun silloin, kun haluaa ja haluamallaan tavalla käyttämällä hyväkseen tarjolla olevia palvelukanavia. Palvelukanavista tiedotetaan aktiivisesti, jotta asiakkaiden on mahdollista valita itselleen sopivin toimintatapa. Lupahallintostrategian mukaan sähköisten palvelujen kanavat ovat helppokäyttöisiä, asiakaslähtöisiä sekä poliisin asianhallintaa ja työssä jaksamista tukevia. Valtakunnallisesti yhdenmukaisen päätöksenteon varmistamiseksi päätöksentekoa keskitetään hallitusti suurempiin kokonaisuuksiin ja lupahallinnon toimialueita laajennetaan. Laadukkaan ja tehokkaan lupahallinnon toteutumisen

²⁵³ *ibid.* Ks. myös Lupahallinnon kehittämishankkeen loppuraportti, s. 17-18.

²⁵⁴ Poliisin lupahallintostrategia, s. 9.

²⁵⁵ *ibid.*

²⁵⁶ Poliisin lupahallintostrategia, s. 9.

varmistaa lupahallinnon henkilöstön koulutus. Ammattimainen johtaminen, yhtenäiset toimintatavat sekä osaava henkilöstö ovat tärkein edellytys lupahallinnon korkealle tasolle.²⁵⁷

Lupahallinnon sähköisten palveluiden kehittämisellä tähdätään kansalaisten, yritysten sekä yhteisöjen asioinnin helpottumiseen ja nopeutumiseen sekä lupahallinnon prosessien ja työtapojen tehostamiseen ja yhdenmukaistamiseen. Sähköisten palveluiden ja päätöksentekojärjestelmän kehittämisellä lisätään sähköisen asioinnin palveluja ja kehitetään prosesseja niin, että kaikkien lupa-asioden kohdalla toteutetaan sähköinen asiointi ja sähköinen asianhallinta aina asian vireillepanosta asiakirjojen arkistointiin asti. Sähköinen asiointi kattaa sähköisen asioinnin kaikilta niiltä osin kuin se on prosessin turvallisuus huomioiden mahdollista. Uudistusten myötä lupahallinnon asiantuntijoiden työprosessit selkeytyvät ja helpottuvat, ja sähköisellä asianhallinnalla tiedon kulku ja oikeellisuus voidaan turvata. Lupahallinnon asiantuntijaresurssit suunnataan niille osoitettuihin ydintehtäviin, ja rutiinitehtävistä luovutaan. Käsittely- ja päätöksentekoprosessit tehostuvat, yhtenäistyvät ja selkeytyvät, ja tällä voidaan turvata yhtenäinen ja tasapuolinen kohtelu kaikille lupa-asioissa poliisin kanssa asioiville. Asiointi poliisilaitoksilla on jatkossa ajanvarausjärjestelmän varassa niin, että ilman ajanvarausta asiointi on mahdollista ainoastaan sellaisissa asioissa, joiden kohdalla ajanvarauksen käyttäminen ei ole käytännössä mahdollista. Tällaisia asioita ovat muun muassa pika- ja expresspassit.²⁵⁸

Ydintehtäviin keskittyminen tarkoittaa, että joitakin tehtäviä tulisi siirtää muille viranomaisille ja lisäksi prosessien osien ulkoistamista, eli sitä, että ne osat tehtävistä, jotka eivät sisällä huomattavaa julkisen vallan käyttöä, pyritään ulkoistamaan. Näillä kehittämistoimenpiteillä on vaikutuksia esimerkiksi paikallispoliisin lupahallinnon rakenteisiin. Pelkästään ulkoistamisratkaisut vähentävät vuositasolla laskettuna noin 1,2 miljoona asiakaskäyntiä

²⁵⁷ Poliisin lupahallintostrategia, s. 9-10. Julkiselle hallinnolle on lisäksi laadittu yhteinen asiakkuusstrategia. Strategiassa linjataan, että "viranomaisten tulee huolehtia siitä, että sähköinen palvelukanava on asiakkaalle houkuttelevin vaihtoehto ja määrätietoisesti tukea asiakkaiden kykyä siirtyä sähköisten palvelujen käyttöön niissä palveluissa ja tapauksissa, joissa se on mahdollista. Asiakkaalle tulee tarvittaessa järjestää myös mahdollisuus käyntiasiointiin. Viranomaisten tulee määritellä ne palvelut, jotka hoidetaan automaattisesti tai itsepalveluna ja ne, joissa asiointi kasvokkain on välttämätöntä tai toivottavaa. Sähköisen palvelun kehittäminen vapauttaa voimavaroja niihin palveluihin, jossa henkilökohtainen, kasvokkain tapahtuva palvelu on välttämätöntä ja tärkeää. Sähköisten palvelujen kehittämisen lisäksi tämä vaatii entistä enemmän palvelujen automatisointia niin, että asiakkaan asiointitarve kokonaisuudessaan vähenee. Tämä edellyttää panostusta tietohallinnon ja tietojärjestelmien kehittämiseen ja tietojen yhteiskäytön lisäämiseen niin, että asiakkaan tietosuoja ei vaarannu."

²⁵⁸ Poliisin lupahallintostrategia, s. 10.

nykyisellä lupavolyymillä laskettuna. Lisäksi on laskettu, että sähköinen asiointi sekä prosessien kehittäminen vähentää asiakaskäyntejä lupapalvelussa noin 600.000 asiakaskäyntiä vuodessa.²⁵⁹

Henkilökohtaista asiointia edellytetään vain silloin, kun se on välttämätöntä prosessin turvallisuuden vuoksi, kuten henkilökohtaisten ominaisuuksien arviointi haastatteleamalla tai luvan hakijan tunnistaminen henkilöllisyyttä osoittavaa asiakirjaa haettaessa. Myös biometristen tunnisteiden tallentaminen edellyttää henkilökohtaista asiointia lupapalvelussa. Henkilökohtaisen asioinnin vähentämiseksi luovutaan asuinpaikkasidonnaisuudesta. Lupaharkinta tehdään pääsääntöisesti rekisterimerkintöjen, luvan hakijan toimittamien selvitysten sekä joskus myös haastattelun perusteella eikä paikallistuntemuksella ole lupaharkinnassa yleensä merkitystä.²⁶⁰

Yhteispalvelua olen tutkielmassani käsitellyt melko tarkasti. Lupapalveluiden saatavuuden turvaamiseksi harvaan asutuilla alueilla poliisi osallistuu yhteispalveluun. Yhteispalvelupisteet ovat korvaavia palvelun tuottamistapoja poliisin omille lakkautettaville palvelupisteille, ei palvelun laajentamista uusille paikkakunnille. Yhteispalvelun osalta suurimmat käyttäjät ovat poliisi ja Kela. Yhteispalvelu voisi toimia sähköisen asioinnin tukena esimerkiksi tarjoamalla opastusta, neuvontaa sekä tarvittavat tekniset laitteet.²⁶¹ Lupapalvelujen saatavuuden turvaamiseksi lupahallinnon strategiseksi tulostavoitteeksi on asetettu, että poliisin mukana oloa yhteispalvelupisteissä tehostetaan. Myös lupasalkulla annettavien palvelujen määrän odotetaan kasvavan kehittämistoimien seurauksena.²⁶²

Lupahallintostrategiaan sisältyy sähköinen asianhallinta, jota toteutetaan yhteensopivilla, asianhallintaa ohjaavilla ja mahdollisimman harvalukuisilla tietojärjestelmillä.²⁶³ Runsasvolyymisessa lupahallinnossa automatisoidut prosessit ovat erityisen tärkeitä tehokkuuden, yhdenvertaisuuden sekä lupavalvonnan takia. Tietojärjestelmähankkeissa lupahallinnon tavoite on, että uusi tietojärjestelmä ei olisi vain rekisteri, vaan se tukisi lupahallinnon henkilöstöä tehtävien suorittamisessa sekä tulostavoitteisiin pääsemisessä. Tietojärjestelmän tulee ohjata menettelyä, tehdä mahdolliseksi rutiinitehtävien automatisointi (automaattiset estetarkistukset, kuulemiskirjeiden postitus, osoitetietojen päivitys suoraan VTJ:stä jne.), varmistaa päätöksenteon laatua, mahdollistaa tavoitteiden toteutumisen seuranta,

²⁵⁹ Poliisin lupahallintostrategia, s. 11.

²⁶⁰ *ibid.*

²⁶¹ Poliisin lupahallintostrategia, s. 12.

²⁶² Lupahallinnon kehittämishankkeen loppuraportti, s. 28.

²⁶³ Poliisin lupahallintostrategia, s. 12-13. Ks. myös Lupahallinnon kehittämishankkeen loppuraportti, s. 28: ”Poliisin lupahallinnon palvelustrategiana on lisätä merkittävästi sähköistä palvelukokonaisuutta. TTS-kauden tavoitteena on, että lupa-asiat sähköistetään mahdollisuuksien mukaan siten, että sähköinen asiointi on osa vakiintunutta lupapalvelutoimintaa.”

antaa tarvittavaa raporttitietoa muun muassa median tarpeisiin ja varmistaa tietojohdoisen poliisitoiminnan toteutuminen.²⁶⁴

Valtiovarainministeriö asetti 12.1.2012 koko julkisen hallinnon kattavan asiakaspalvelun kehittämishankkeen Asiakaspalvelu2014 – Yhdessä palvelut lähelle, jonka toimikausi oli 15.1.2012 - 31.5.2013. Hankkeen perustana oli hallitusohjelmassa yhteispalvelulle asetetut tavoitteet. Hankkeen tavoite on, että asiakkaat saavat julkisen hallinnon asiakaspalvelut yhteisistä asiakaspalvelupisteistä yhden luukun periaatteella koko maassa yhdenvertaisesti ja kohtuullisella etäisyydellä asuinpaikasta. Hankkeen työryhmä on esittänyt, että Suomeen luodaan koko maan kattava lakisääteinen julkisen hallinnon yhteisten asiakaspalvelupisteiden verkko, jossa tarjotaan aina poliisin lupapalveluja sekä eräiden muiden valtion viranomaisten sekä kuntien palveluita. Yhteisen asiakaspalveluverkon kriteeriksi on esitetty, että vähintään 90 %:lla pisteen vaikutusalueen asukkaista olisi pisteeseen enintään 40 kilometrin matka. Julkisen hallinnon yhteisestä asiakaspalvelusta annettavan lain ehdotetaan tulevan voimaan tänä vuonna. Ensimmäisten yhteisten asiakaspalvelupisteiden pitäisi päästä tällöin aloittamaan toimintansa vuoden 2015 alusta lähtien.²⁶⁵ Yhteiseen asiakaspalveluun siirtyminen tapahtuisi vaiheittain aina vuoteen 2020 mennessä.²⁶⁶ Laki julkisen hallinnon yhteisestä asiakaspalvelusta säättää yhteisen asiakaspalvelun ohjauksesta, seurannasta ja valvonnasta, joita ovat hallinnollinen ohjaus, palveluiden ohjaus, seuranta ja valvonta sekä järjestämisvelvoitteen valvonta. Valtiovarainministeriö vastaa hallinnollisesta ohjauksesta. Toimintaan osallistuvat valtion viranomaiset ja kunnat yhteistyössä vastaavat palvelujen ohjauksesta ja seurannasta. Palveluiden valvonnasta vastaavat tähän toimintaan osallistuvat valtion viranomaiset.²⁶⁷

Poliisihallitus on 16.12.2013 asettanut lupahallinnon päällikköverkoston, jonka tarkoituksena on toimia Poliisihallituksen apuna paikallispoliisin lupahallinnon ohjaamisessa, suunnittelemisessa ja kehittämisessä. Verkoston jäseninä ovat Poliisihallituksen omat edustajat ja vuoden 2014 poliisilaitosten lupahallinnon apulaispoliisipäälliköt. Verkoston tehtävänä on toimia Poliisihallituksen asiantuntijoiden apuna tuomalla poliisilaitosten käytännön kokemuksen ja näkemyksen Poliisihallituksessa valmisteltavana olevien asioiden valmistelussa. Verkoston tehtävänä on aluksi ollut valmistella muun muassa ajanvarauksen käytön yhtenäistämisohje, päivittää aukioloaikaohje, selvittää ja valmistella lupahallinnon keskittämistoimia, seurata lupahallintoa koskevan TTS-asiakirjan sekä tulossopimuksen keskeisten painotusten toteutumista

²⁶⁴ Poliisin lupahallintostrategia, s. 12-13.

²⁶⁵ Asiakaspalvelu2014 – Yhdessä palvelut lähelle, kuvailulehti.

²⁶⁶ Asiakaspalvelu2014 – Yhdessä palvelut lähelle, s. 22.

²⁶⁷ Asiakaspalvelu2014 – Yhdessä palvelut lähelle, s. 19-22.

ja valmistella muita asioita, joilla pyritään lupahallinnon toimintojen valtakunnalliseen yhdenmukaisuuteen. Verkoston tehtävänä on lisäksi toimia ajokorttiasioden toimivallan siirtoasioiden ja ulkomaalaislupa-asioiden toimivaltakysymysten poliisin asiantuntijaryhmänä.²⁶⁸

Vuonna 2008 alettiin valmistella poliisin keskitettyä lupaneuvontapuhelinta. Myös sosiaalisen median käyttömahdollisuudet lupaneuvonnassa tuli selvittää. Todettiin, että tässäkin tutkimuksessa edellä esitelty sähköinen lupaohjeistus tulisi olemaan myös tulevan lupaneuvontapuhelimen tärkeä työkalu. Päädyttiin siihen, että tätä neuvontapuhelinta ei voida käynnistää ennen kuin sähköinen lupaohjeistus on valmis. Nyt vielä tilanne on se, että poliisilaitokset voivat ohjeistaa asiakkaita eri tavoin ja ohjeistus nähdäänkin jatkossa perustaksi neuvonnan samansisältöisyydelle. Huomattava rooli lupaneuvonnassa yleensäkin on poliisin internetsivuilla. Lupaneuvontatietojen ajantasaisuuteen ja esittämiseen on kiinnitettävä entistä enemmän huomiota. Tulevaisuuden tavoitteena on, että myös lupahallinto on mukana sosiaalisessa mediassa erikseen määritetyin tavoin. Edellytyksenä kuitenkin on, että sähköinen lupaohjeistus on otettu poliisilaitoksissa käyttöön. Lupahallinto palvelisi kansalaisia sosiaalisessa mediassa virka-aikana, ja toiminta olisi osa muuta lupaneuvontaa. Jatkossa poliisin lupaneuvontapuhelimeen vastaavat henkilöt voisivat olla osittain myös niitä, jotka vastaavat sosiaalisessa mediassa lupahallintoa koskeviin kysymyksiin.²⁶⁹ Valtakunnallista lupaneuvontapuhelinta ei ole toistaiseksi kuitenkaan saatu käyttöön. Mielestäni lupahallinnon toiminnalle on jo nyt eduksi lähestyä kansalaisia sosiaalisessa mediassa, koska se on monien eri ikä- ja kansalaisryhmien käytössä päivittäin, ja se on helppo ja nopea tapa tavoittaa tiedotuksen kohteena olevia asiakasryhmiä.

Liikenne- ja viestintäministeriö on asettanut lainsäädäntöhankkeen, joka valmistelee ajokorttiasioden toimivallan siirtoa poliisilta Liikenteen turvallisuusvirasto Trafille. Hankkeen mukaan toimivallan siirron ajankohta olisi vuoden vaihteessa 2015 - 2016. Trafi on asettanut koko hanketta koskevan ohjaus-, lainsäädäntö- ja projektiryhmän ja Poliisihallitus poliisissa toimeenpanevan työryhmän. Työryhmä käsittelee asioita, joihin kuuluvat toimivallan siirtoon kuuluvat siirtymäajan järjestelyt, poliisin toimivaltaan jäävien ajo-oikeusasioiden prosessien kehittäminen, tietojärjestelmämuutosten hallinta, taloudellisten ja henkilöstövaikutusten hallinta sekä viestintä. Poliisihallituksen asettama Lupahallinnon päällikköverkosto toimii toimivallan siirron asiantuntijaryhmänä.²⁷⁰ Ajokorttiasiat ovat lupahallinnossa olleet huomattava osa

²⁶⁸ Lupahallinnon päällikköverkosto.

²⁶⁹ Lupahallinnon kehittämishankkeen loppuraportti, s. 35-38.

²⁷⁰ Ajokorttiasioden toimivallan siirtoa poliisissa toimeenpanevan ryhmän asettaminen.

päivittäistä työtä, mutta nyt todella merkittävä osa näistä tehtävissä on siirtymässä poliisilta pois. Lupahallintoon on jäämässä mahdollisesti kuitenkin muun muassa ajo-oikeuden haltijoiden terveydentilan valvonta ja joitakin muita tehtäviä.

6.2 Ohjauksen ja valvonnan merkitys muutoksessa

Ohjauksen ja valvonnan merkitystä muutoksessa tarkastelen oman virkatyöni näkökulmasta. Paikallispoliisin lupahallinnon henkilöstö tulee erittäin todennäköisesti tulevaisuudessa edelleen vähenemään. Lupapalvelun työtehtävien laatu tulee muuttumaan, kun asiointi entistä enemmän siirtyy sähköiseen muotoon, ja henkilökohtaisten asiakaskäyntien lukumäärä vähenee ja käyntien laatu muuttuu. Tällä hetkellä lupapalveluissa työskentelee sekä vakituisessa virassa että määräaikaissä virkasuhteessa olevia työntekijöitä. Lisäksi palveluksessa on työllistämisvaroin palkattuja työntekijöitä avustavissa toimistotehtävissä ja lisäksi myös asiakaspalvelutehtävissä. Työntekijöiden vaihtuvuus näistä määräaikaissuhteista johtuen aiheuttaa jatkuvaa koulutus- ja perehdytystarvetta. Vaatii vakituiselta henkilöstöltä todella paljon perehdyttää uusia työntekijöitä ja siinä samalla hoitaa oma normaali työnsä asiakaspalvelussa.

Lupahallinnon henkilöstön koulutuksesta ja osaamisesta vastaavien tulisi ripeästi ryhtyä pohtimaan, miten tulevaisuuden muutostilanteissa huolehditaan siitä, että lupahallinto henkilöstön ammattiosaaminen säilyy. Tietojärjestelmät kehittyvät ja muuttuvat koko ajan. Miten huolehditaan uusien järjestelmien oikea-aikaisesta koulutuksesta ja siitä, että kaikilla on mahdollisuus osallistua koulutuksiin? On myös taattava riittävä aika koulutuksen jälkeiseen omaehtoiseen käytännön harjoitteluun. Miten huolehditaan siitä, että lakimuutokset, uudet määräykset, ohjeet ja yhtenäiset toimintatavat saadaan käytännössä kaikkien niitä tarvitsevien käyttöön ja sovellettaviksi mahdollisimman oikea-aikaisesti?

Henkilöstön väheneminen ja asiakasmäärien volyymien kasvu lupapalvelussa ovat aiheuttaneet sen, että kun käytännössä koko työpäivän ajan palvellaan asiakkaita asiakaspalvelussa, ei esimerkiksi ohjeiden lukemiseen ja tietojärjestelmien opetteluun jää aikaa. Kun lupahallintoon kohdistuu jatkuvasti lakimuutoksia, uusien tietojärjestelmien omaksumista, vanhentuneiden lakien soveltamisesta poisoppimista ja niin edelleen, asettavat nämä kaikki kovia paineita työntekijöille. Tänä päivänä uudet asiat joutuu itseopiskelemaan yrityksen ja erehdyksenkin kautta, ainakin aluksi, ennen kuin niiden käyttöön syntyy rutiinia. Yhteiset koulutustilaisuudet ovat todella harvinaisia ja melkein mahdottomia järjestää. Paikallispoliisin lupahallinnossa on erittäin haasteellista järjestää työvuoroja ja asiakaspalvelua siten, että esimerkiksi jokin tärkeä lakimuutos voitaisiin yhtäaikaan esitellä kaikille. Tämä aiheuttaa ohjaukselle ja valvonnalle

haasteita. On pystyttävä seuraamaan myönnettyjä lupia ja ohjaamaan työntekijöitä päätöksenteossa ja valvomaan toimintaa. Kun tulevaisuudessa tehtävät siirtyvät aiempaa enemmän sähköiseen muotoon, ja työtehtäviä hoidetaan työjonojen kautta, myös valvonnan luonne tulee muuttumaan. Olisi valtakunnallisesti laadittava selkeät toimintaohjeet siitä, miten ohjausta ja valvontaa käytännössä lupapalveluissa toteutetaan.

Kun tulevaisuuden ohjausta ja valvontaa kehitetään, on tärkeää, että kehitystyöhön otetaan mukaan niitä henkilöitä, jotka käytännön lupapalvelujen päivittäistyössä ohjausta ja valvontaa hoitavat, eli lähiesimiehet. Yhdessä määräyksiä ja ohjeita laativien tahojen kanssa on mahdollista luoda toimiva ohjaus- ja valvontajärjestelmä lupapalvelujen käyttöön. Ohjauksen ja valvonnan koulutusjärjestelmä pitäisi saada luoduksi. Tällaiseen koulutukseen voisi jokainen halutessaan ilmoittautua oman tarpeen mukaan. Lähiesimiehen tehtävänä on joka tapauksessa huolehtia, että jokaisen työntekijän osaaminen on riittävällä tasolla, ja valvoa, että myönnetyt luvat ovat lainmukaisia. Ohjauksen ja valvonnan merkitystä jokapäiväisessä toiminnassa on korostettava ja se on tehtävä näkyväksi.